



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR APLICADO A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: *UN ESTUDIO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL*

ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE SANCTION SYSTEM APPLIED TO PUBLIC EMPLOYEES: *A NORMATIVE AND JURISPRUDENTIAL STUDY*

Autora

Diana B. Barón Molina

Director

Víctor Escartín Escudé

Máster Universitario en Derecho de la Administración Pública

FACULTAD DE DERECHO

2020



“Acción de hecho es el único medio de expresión de la ética”

Jane Addams (1860-1935)

ÍNDICE

Resumen/Abstract.....	3
Consideraciones generales: objeto y metodología.....	4
I. Clases de empleados públicos	12
II. Configuración del régimen disciplinario	19
1. Sujetos del instituto sancionador.....	19
2. Principios y valores	20
3. Garantías	23
III. Taxonomía de las infracciones	26
1. Incompatibilidad en el ejercicio público.....	27
2. Deslealtad institucional por razón del cargo	33
3. Incumplimiento de las condiciones del puesto	39
4. Quebranto en los derechos esenciales.....	43
5. Inciso sobre la correcta tipificación	48
IV. Régimen de las sanciones.....	51
1. Inhabilitación en el proceso penal	56

V. El procedimiento sancionador	61
1. Órganos competentes	62
2. Fases.....	65
2.1. Iniciación.....	66
2.2. Instrucción.....	68
2.3. Finalización	69
3. Medidas cautelares.....	71
4. Principios y garantías del procedimiento	72
5. Plazos, silencio y caducidad	75
6. Prescripción.....	77
7. Cuestiones finales	78
VI. Conclusiones	82
VII. Biblio/Webgrafía.....	86
Legislación citada	89
Jurisprudencia citada	92
Listado de figuras	97

RESUMEN

Este trabajo aborda la potestad disciplinaria de la Administración desde la visión teórica del legislador hasta su materialización práctica. Esta traslación ocasiona en el proceso interesantes problemas jurídicos que la doctrina intenta resolver en su búsqueda de compaginar el interés general, que debe impregnar todo acto administrativo, con los intereses particulares de los empleados que integran la Función Pública. Analizaremos sus principales componentes y los vislumbraremos desde la óptica de la Ley, la doctrina y la jurisprudencia en un intento por detectar las carencias de un sistema que precisa adaptarse a un contexto social que demanda, cada vez más, mayores niveles de ética y transparencia en la actividad pública.

Palabras clave: *funcionarios públicos; personal laboral; potestad disciplinaria.*

ABSTRACT

This work addresses the disciplinary power of the Administration from the theoretical vision of the legislator to its practical materialization. This translation causes interesting legal issues in the process that the doctrine tries to solve in its quest to balance the general interest, which must permeate every administrative act, with the particular interests of the employees who make up the Public Function. We will analyze its main components and glimpse them from the perspective of the Law, doctrine and jurisprudence in an attempt to detect the shortcomings of a system that needs to adapt to a social context that increasingly demands higher levels of ethics and transparency in public activity.

Keywords: *public officials; private employees; disciplinary power.*

CONSIDERACIONES GENERALES: OBJETO Y METODOLOGÍA

Para la consecución de sus fines últimos, esto es el interés público, la Administración se reviste de una serie de prerrogativas exorbitantes (facultades privilegiadas) que la sitúan en un plano de supremacía respecto de los ciudadanos desde el cual puede desplegar una serie de potestades que ostenta en régimen de monopolio. La más significativa de estas potestades es la capacidad de coerción que se vaciaría de sentido si no pudiera sancionar las conductas que se desvían de su voluntad. Este despliegue tiene dos manifestaciones, una *ad extra*, sobre los administrados en su conjunto, y otra *ad intra*, sobre sus propios empleados y que constituye el régimen disciplinario.

Será la configuración de los Estados modernos lo que constreñirá la expresión del poder público sujetándolo a una serie de límites y garantías. La Constitución de 1978 (CE78) consagrará, a través de su art. 25, dos importantes elementos del instituto sancionador; por un lado, la interdicción de ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyesen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento. Por otro, la expresa prohibición de imponer sanciones privativas de libertad a la vía administrativa.

En lo que se refiere a la especificidad del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, el art. 103.3 de la CE78 realiza una reserva en materia de Ley a favor de un estatuto específico para sus propios trabajadores que los contrapone y diferencia al resto de trabajadores de la esfera privada ¹. El órgano competente para desarrollar dicho estatuto será el legislador estatal en virtud del art. 149.1.7 que le reserva la competencia exclusiva en legislación laboral, y reserva a su vez la competencia ejecutiva al legislador autonómico en virtud del desarrollo de sus propios estatutos de autonomía.

¹ La Constitución habla expresamente de “funcionarios públicos”, pues como más tarde veremos no previó más formas de ejercer la función pública que mediante una tipología única. Será el legislador, la casuística y la jurisprudencia quienes introduzcan diferentes tipos, incluido el “personal laboral” al que en principio no le afecta este artículo, aunque con el tiempo, quedará sujeto también al Estatuto al que se refiere el mismo, aunque de forma supletoria al Estatuto general de los trabajadores.

Pero, en todo caso, esta normación y previsión constitucional no es más que la manifestación de la visión que la Administración tiene sobre sus trabajadores. Pero existe otra perspectiva de la función pública, la de quienes están llamados a ejercerla: los funcionarios públicos. El término funcionario proviene del latín. *functio*, *functionis* que viene formada por la raíz *fungi*- (cumplir con un deber o una función) y los sufijos *-tio* (que indica acción) y *-arius* (que denota ocupación), de tal modo que el funcionario sería, al menos en origen, quien desempeña el deber de un cargo ². El cargo dentro de la Administración pública puede ser variado, pero en todo caso se supedita a servir con objetividad los intereses generales³ (art. 103 de la CE78). Y, por lo tanto, quien ejerce esta acción de función pública puede observarla como un servicio que hace al interés general (como servidor público) o como una mera relación de trabajo. Ambas visiones no son excluyentes, pero de la pugna de estos dos roles obtendremos empleados públicos muy diferentes con comportamientos también muy diferentes.

No obstante, la Administración no selecciona en base a como se observan a sí mismos los candidatos, tal cosa tampoco tendría encaje constitucional porque la selección debe hacerse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (103.3 CE78), aunque no siempre sea así. El sistema español, debido a su fácil corruptibilidad, se ha dotado de un medio que, aun con sus disfuncionalidades, pretende ser objetivo mediante pruebas que puedan ser cuantificables, aunque se permita otras sujetas a mayor margen de discrecionalidad, como los exámenes de desarrollo. Se designa un órgano llamado a observar todas las sucesivas fases del procedimiento selectivo cuyo amplio margen de maniobrabilidad no está exento de controversia. Pues es llamativo que quien está llamado a abrir la puerta a las prerrogativas del ejercicio de la función pública no esté sujeto a mayores controles y requisitos que garanticen la efectiva objetividad en el acceso a la misma.

² Entre otros, breve diccionario etimológico de la lengua española (COROMINES, 1990).

³ Dice en su tenor literal el art. 103.3 que la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales. No habla de los individuos que la componen, si no a ella como conjunto, no se puede inferir de modo alguno que la suma de los intereses particulares de sus agregados diera como resultado el interés general.

Con suerte se puede observar la nulidad de un nombramiento o contratación, con menos suerte a los intereses generales, su conversión, pero se precisa una expresa y manifiesta vulneración para que en los casos en los que se es detectado fraude, el responsable asuma su culpa.

Así se vio en el caso visto por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, con sentencia de 10 de diciembre de 2008, al que llegó una sanción impuesta a dos miembros (de tres) de un tribunal de oposiciones por dar las preguntas y, posteriormente (dado que la anulación y cambios de algunas preguntas daba como suspenso a los candidatos sobre los que tenían interés), alterar la evaluación de la corrección del examen tipo test. En este caso fue una serie de circunstancias, en combinación con que el denunciante fue el tercer miembro del tribunal, el que posibilitó la condena de inhabilitación especial. El Tribunal argumentó que la pena de inhabilitación especial no tenía por fundamento la privación selectiva de concretas parcelas funcionales, sino que debe entenderse como una pena restrictiva de derechos enfocada hacía el empleo o cargo público como tal, pues tal es el título jurídico que habilita para el ejercicio de esas otras ocupaciones de carácter temporal. “De ahí que, a la hora de definir el contenido de la inhabilitación, ésta ha de conectarse con la actividad que está en el origen del delito, no con los desempeños puramente ocasionales y que sólo se explican por razón de un empleo o cargo que preexiste y que es, en última instancia, el que ha de quedar afectado por la pena”.

Es por tanto exigencia, en la integración en cualquier estructura organizativa, con independencia de su tipo o función, el sometimiento de sus integrantes a las normas que la configuran *-ubi societas, ibi ius-*. En un contexto de legitimidad basada en la Ley, no existiría tal sometimiento sin la facultad o la potestad del ente superior de influir en las conductas de tal modo que se plegasen a su voluntad que es ello la definición misma del monopolio de la coerción que ostenta el Estado, tal y como la teorizó WEBER (1919: p.82 y ss), y que toma vida a través de la potestad sancionadora. Potestad que puede manifestarse *ad extra* o *ad intra*, según se tenga por objeto al administrado o al propio empleado público, para lo cual se construye un instituto sancionador que regulado en sus bases toma forma a través de su aplicación práctica y de la forma en que es observado por aquellos llamados a interpretarlo.

Desde este marco conceptual, tiene por objeto este trabajo analizar el instituto sancionador en España a través de su legislación y de la forma en la que los tribunales han ido interpretándola. No existe un repositorio expreso, ni tan siquiera estadístico, respecto de los expedientes abiertos en materia disciplinaria o incluso de sus resultados. Para indagar sobre esta cuestión se han dirigido diferentes solicitudes de información tanto al Instituto Nacional de Administraciones Públicas, como a los sindicatos mayoritarios con representación en las diferentes Administraciones Públicas (ya que como miembros de los órganos de representación deben ser informados de las sanciones impuestas con carácter muy graves según dispone el art. 40 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público – TREBEP-).

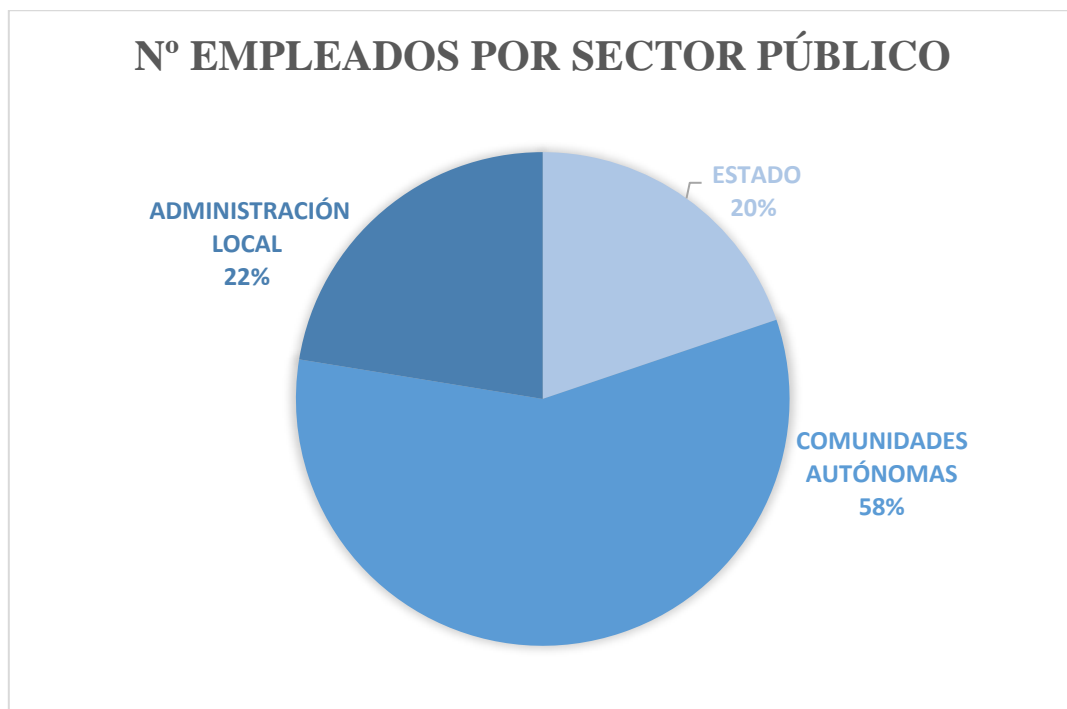


Figura 1. Peso de la AGE respecto del resto de sectores públicos en lo que se refiere al número de empleados
(elaboración propia a partir de los datos del MTFP).

La respuesta obtenida desde los sindicatos (mayoritarios o representativos), ya fuere de forma expresa o tácita, no fue satisfactoria. Por lo que respecta a la Administración, el requerimiento de información fue atendido en el momento final de elaboración de este trabajo. Sobre los datos aportados, no obstante, se deduce, que no existe un criterio uniformador para reseñar la información y que existe una disparidad de criterios empelados según la entidad emisora de la misma (disparidad también observada en el análisis del número de empleados públicos dentro de las diferentes administraciones, cuyo acceso es público y abierto).

MINISTERIO	TOTAL	No especifica Infracción cometida	No especifica fase del procedimiento
Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	48	0	0
Justicia	5	0	0
Defensa	32	0	0
Hacienda	173	39	1
Interior	226	61	42
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	11	0	0
Educación y Formación Profesional	34	16	0
Trabajo y Economía Social	0	0	0
Industria, Comercio y Turismo	2	0	0
Agricultura, Pesca y Alimentación	28	6	0
Presidencia, Relaciones con las Cortes y Mem. Dem.	3	0	0
Política Territorial y Función Pública	25	1	0
Transición Ecológica y el Reto Demográfico	11	1	0
Cultura y Deporte	47	2	22
Asuntos Económicos y Transformación Digital	6	1	6
Sanidad	21	1	11
Derechos Sociales y Agenda 2030	0	0	0
Ciencia e Innovación	6	2	0
Igualdad	0	0	0
Consumo	0	0	0
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	106	26	0
Universidades	0	0	0

Figura 2. Expedientes sancionadores por Ministerio (enero 2005- mayo 2020)
(elaboración propia a partir de los datos de Transparencia).

Los datos transmitidos se refieren a 785 expedientes disciplinarios tramitados por los diferentes organismos dependientes de la Administración General del Estado (AGE), del que dependen 513.954 empleados públicos de un total de 2.595.575, en un periodo comprendido desde 2005 hasta el presente ⁴. En algunos casos se observa una clara desidia a la hora de ofrecer la información requerida, pues en un total de 156 expedientes de los 785 presentados (lo que representa un nada despreciable 19,87%) no se consigna ningún dato más allá de la fecha de incoación. Estos expedientes parten de los mismos Ministerios que contabilizan su mayor número de procesos sancionadores, estos son los Ministerios de Interior seguido por el de Hacienda (ver *figura 2*).

Nº faltas reseñadas	Cantidad de expedientes	Se aprecia recriminación
1	638	0
2	86	28
3	45	36
4	5	3
5	4	4
6	1	0
7	4	0
8	1	0
9	0	0
10	0	0
11	1	1

Figura 3 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

Para el resto de casos (estatales) ha sido posible deducir los datos a partir de las descripciones ofrecidas. Destacamos para el mejor entendimiento sobre la metodología empleada en el estudio de datos que los expedientes analizados no refieren en todos los casos una única e inequívoca infracción, si no que en ocasiones se acompañan de otras,

⁴ Datos del año 2019 según el Ministerio de Territorio y Función Pública.

en algunos casos con una clara intención de “recrecer” el expediente sancionador (ver *figura 3*), quizás para asegurarse o justificar la sanción a imponer. En cualquier caso, para el estudio de este trabajo se analizarán todas las infracciones señaladas como si fueran elementos independientes a fin de no dar mayor preponderancia de unas infracciones sobre otras (siendo además en muchos casos, sustancialmente parecidas), no así en el caso del estudio de las sanciones que se hará necesariamente sobre el número de expedientes.

Aprovechamos estas líneas para valorar positivamente el esfuerzo en materia de transparencia realizado por parte de la Administración en un momento por otro parte complicado para el trabajo administrativo por las derivaciones de la promulgación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Pero pese a estos loables esfuerzos, falta camino por recorrer y no hay que cansarse en reclamarlo, porque sigue siendo significativo que no se publiquen los procedimientos sancionadores, especialmente los que conllevan separación del servicio, en contraste con la publicación debida de los nombramientos, y a los procesos selectivos. Pues las mismas razones que operan para publicar la entrada a la función pública debieran valer para hacer públicas las salidas; y, de igual forma que son públicos los premios otorgados, debieran de serlo las sanciones impuestas.

En lo que se refiere a este trabajo, se busca integrar la teoría y la práctica en materia sancionadora y para ello se parte de un marco normativo mediante el estudio de sus principales normas de rango estatal: Además del TREBEP; la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Estatuto Marco para futuras referencias); el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RD 33/1986 en adelante); y el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RD 128/2018 en referencias siguientes). Ello con el fin de establecer una comparación que nos ayude a vislumbrar con mayor claridad de que forma el legislador ha construido el instituto sancionador. Este marco vendrá acompañado, junto con los datos ofrecidos por la AGE, de su respectiva jurisprudencia a fin de aclarar, matizar y ampliar cómo se ha venido interpretando cada concepto normativo.

Tras desarrollar las infracciones, analizaremos el régimen sancionador y su procedimiento de desarrollo que también vendrá apoyada en su respectiva jurisprudencia, siempre en materia disciplinaria (aun cuando la cuestión de desarrollo verse sobre cuestiones generales procedimentales o de las reglas común a los diferentes institutos sancionadores).

Es por tanto este un trabajo transversal que aúna legislación, doctrina, jurisprudencia y datos cuantitativos en cuanto a su proyección real en el ámbito estatal que finalizará extrayendo las conclusiones que de este análisis dimanen.

I- CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS

Las clases de empleados públicos vienen definidas en el art. 8 del TREBEP como aquellos que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. A este tenor establece cuatro categorías: funcionarios de carrera; funcionarios interinos; personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; y personal eventual.

Pero no es la única Ley que nos ofrece una clasificación a este respecto. Así, el art. 3 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (aún vigente en algunos extremos) establece una distinción funcionarios de carrera (que se integran en los Cuerpos generales o en los Cuerpos especiales) y de empleo, que pueden ser eventuales o interinos. En su redacción original diferenciaba como funcionarios eventuales aquellos que “desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera”; y como interinos los “que, por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera”.

En ambas normas se reserva el concepto de “eventual” en vinculación al cargo de confianza, no lo hace así el Estatuto Marco. Para las personas que ejercen sus funciones en centros e instituciones sanitarias públicas de los diferentes servicios de salud, el eventual es sinónimo de temporal y convive con la figura del interino y del sustituto; en cuanto a nombramientos temporales en contraposición a los nombramientos fijos (que sería el equivalente al funcionario de carrera) y vienen reglados por el arts. 9 y 8 respectivamente. Para diferenciar a las tres tipologías temporales (además de la relación contractual del personal laboral) hay que atender a la existencia de las respectivas plazas y a la existencia (o no) en ellas de un titular. Si hay plaza y está ocupada por un titular que se encuentra temporalmente ausente, cabrá la figura de un sustituto y su nombramiento cesará con el retorno de este; si existe plaza, pero esta no ha sido cubierta, el nombramiento que procederá será el de interino, cuyo nombramiento acabará en el momento en que dicha plaza se provea como resultado de su correspondiente proceso

selectivo. En el resto de las situaciones (es decir, cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria; cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios; así como para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria) procederá el nombramiento eventual que finalizará cuando finalicen las causas que dieron lugar a su nombramiento

El constituyente no previó tal profusión de tipologías (contractuales o nominales; fijas, indefinidas y temporales; etc), aun cuando algunas de ellas ya existían antes de la elaboración del texto constitucional ⁵. La Constitución solo permitió la relación del empleo público en base a una relación funcionarial estricta y así lo plasmó en su art. 103.3: “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones” en el que no cabe la intromisión del empleado sujeto a regulación laboral ordinaria⁶.

Fue la Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública, quien incorporó esta vía paralela que fue impugnada en su momento ante el Tribunal Constitucional, en cuya sentencia 99/1987 reconoció una prevalencia del régimen funcionarial, instando al

⁵ Quizás a esta profusión de figuras se le una ahora la del “funcionario fijo de no-carrera” introducido por la reciente sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo de Alicante de 8 de junio (Sentencia 252/2020), aunque viendo el desarrollo del asunto de la temporalidad en la función pública en nuestro país y las sentencias de órganos superiores no tardará en ser corregida las consecuencias de esta sentencia en instancias superiores ; ya que como introdujo las sentencias de los casos Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez (TJUE. Sentencia de 19 de marzo de 2020, C-103/18 y C 429/18, respectivamente) no cabe de modo alguno la conversión de los contratos temporales en fijos por el mero abuso de la temporalidad, Recuérdese también en lo relativo al derecho a percibir indemnización introducido por el caso “Diego Porras” (STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-596/14) que el mismo Tribunal matizó posteriormente en su Sentencia de 21 de noviembre de 2018 (C-619/17) y fue reafirmada a través del caso “Montero Mateos” (STJUE de 5 de junio de 2018, C-677/16) dictando que no cabe establecer analogías entre el derecho laboral privado y público. El derecho siempre invocado es la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de la temporalidad, que no prohíbe la temporalidad en sí, sino su abuso. Y aunque bien es cierto que las Administraciones Públicas españolas, con carácter general, han abusado y cronificado dicha figura, el reproche (a la Administración) puede quebrar la debida objetividad en el acceso a la función pública, que debe ser transparente en todos sus extremos. Urge buscar un equilibrio que no parece estar afrontando el legislador, ni las propias Administraciones obligadas a convocar procesos selectivos que nunca convocan o son manifiestamente insuficiente (faltando con ello a Ley). Es por tanto un problema político que, como tal, debiera solucionarse en instancias parlamentarias y no judiciales.

⁶ PARADA (2017: p. 100).

legislador para que detallara que funciones, a tenor de su naturaleza, podían ser desarrolladas por personal laboral, de lo que deviene la precisión en la distinción entre estas dos figuras (funcionarial y labora) tan distintas; en todo caso, se inició una tendencia hacía lo que se conoce como *laboralización* del empleo público que aún perdura⁷.

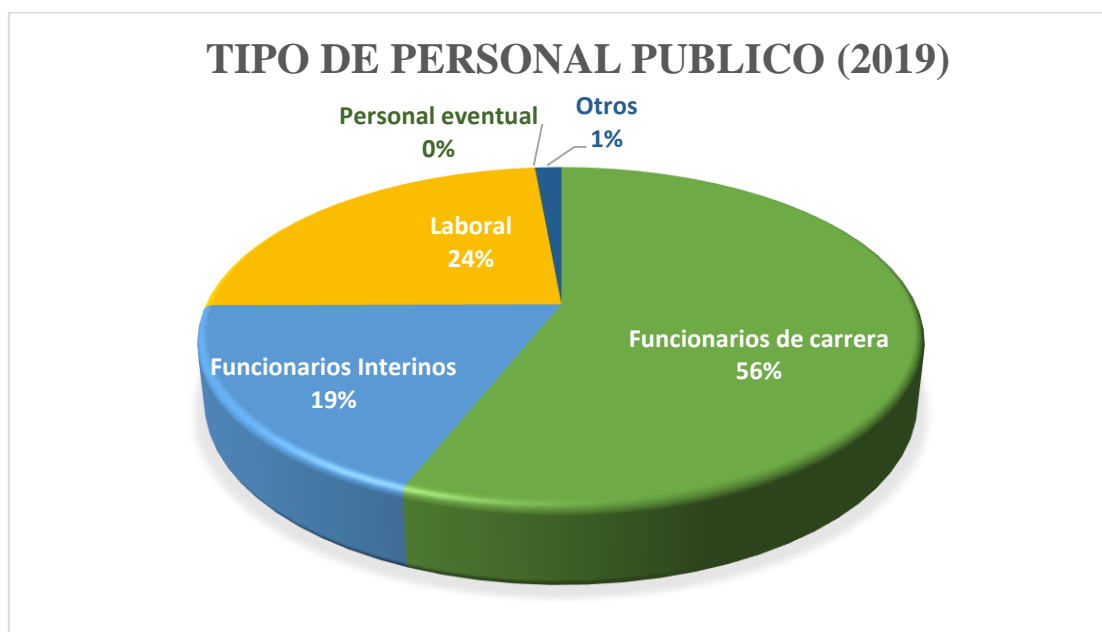


Figura 4 (elaboración propia a partir de los datos del MTFP)

La tendencia no solo afecta al crecimiento del personal laboral, sino dentro de las figuras funcionariales, al crecimiento paulatino y constante de la figura del interino⁸. En el siguiente gráfico (*Figura 4*) podemos ver el peso del funcionario de carrera respecto del total de empleados públicos en el total de las Administraciones Públicas, para hacernos una idea de sobredimensionamiento de figuras que deberían ser la excepción dentro de la función pública. También podemos observar a través de la *Figura 5* como el nivel

⁷ PARADA (2017: p. 101).

⁸ A este respecto la STSJ CAT 2923/2019 de 2 de abril dejó claro que la igualdad de acceso a la función pública no solo significa que el funcionario interino debe pasar una prueba de mérito y capacidad como la que les es exigible al funcionario de carrera, y no menos, sino que implica que tampoco más, es decir, si al funcionario de carrera para un determinado puesto se le exige para su acceso superar una oposición consistente en un examen, no puede exigírsele al interino para el mismo puesto y categoría la superación de un concurso-oposición consistente además en diferentes pruebas.

territorial influye en la clase de vinculación del empleado, aun con sus manifestaciones diferenciadas según territorios específicos.

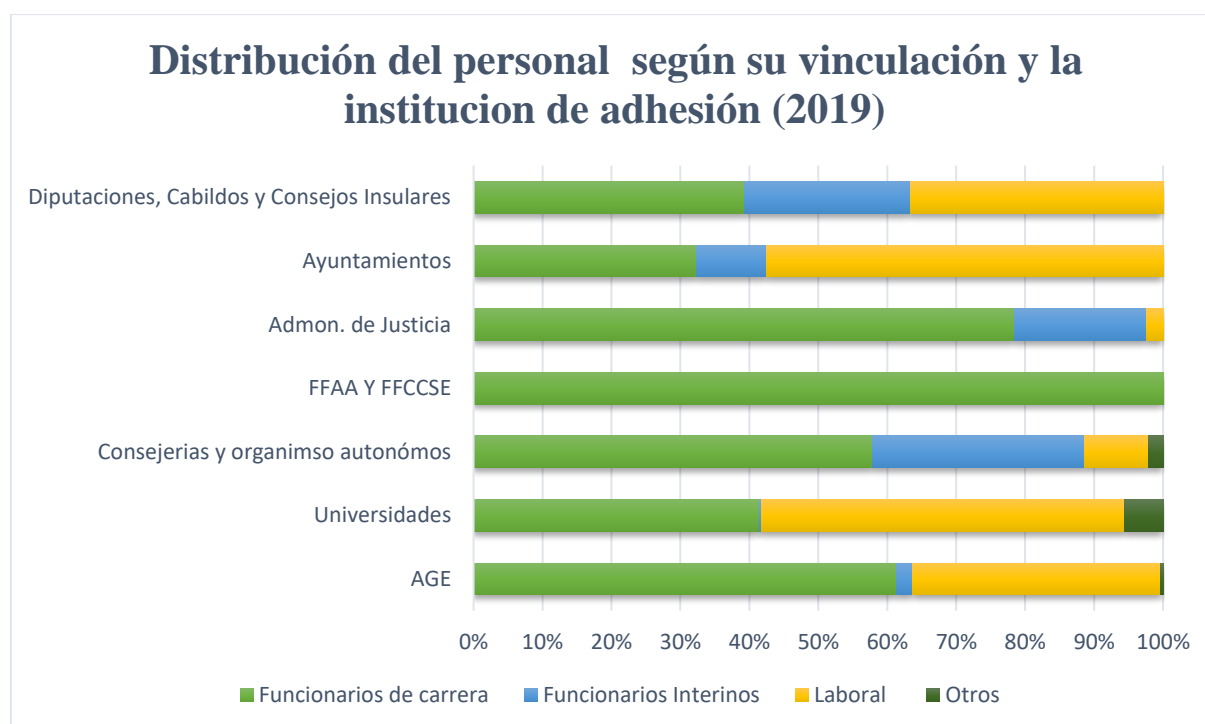


Figura 5 (elaboración propia a partir de los datos del MTFP)

A este crecimiento del personal laboral (que observamos que no es homogéneo), coadyuva las formas en la que se corrigen las irregularidades operadas en la contratación de personal. Mientras en un primer periodo la jurisprudencia estableció el predominio de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, que determinaba la nulidad de las contrataciones irregulares. Posteriormente la jurisprudencia matizó su doctrina y se abrió la diferenciación entre irregularidades cualificadas y formales, que tuvo por correlato convertir los contratos irregulares en fijos o indefinidos⁹. Su línea de defensa argumenta que tal medida es temporal (pues la situación solo se mantiene mientras dure en su puesto el trabajador) y no perjudica a nadie, más solo beneficia al

⁹ FUENTETAJA en vol. escrito por PARADA y FUENTETAJA (2017: p. 123 y ss).

trabajador que no tenía culpa de la irregularidad cometida (lo cual podría ser discutible). Pero tal es un argumento espurio, pues toda irregularidad en el acceso a la función pública es por sí misma un perjuicio al interés público, en tanto cuestiona la propia objetividad de las decisiones el sistema y sustrae del ejercicio de la función pública a otro sujeto que las propias circunstancias sugieren como más capacitado y meritorio para el puesto¹⁰. Esto supone preponderar el interés particular de un trabajador por encima del interés público y legitimar esa irregularidad con amparo legal sin que en ningún caso se haya estudiado los elementos subyacentes de tal irregularidad, esto es los sujetos que en clara extralimitación de su posición han alterado las *reglas del juego* en el acceso a la función pública.

Esta huida del derecho, que sería inocente alejar de las crecientes corrientes ideológicas neoliberales, viene a precarizar la función pública (a través del personal laboral pero también del personal interino) en base a unas teorías que priorizan la “flexibilidad” y la “economía” (como si el servicio público fuera un servicio en el sentido economicista, sujeto a meros intereses mercantiles) eliminando el parapeto que impide la expulsión del funcionario de su puesto. Pero la jurisprudencia ha sido inmisericorde en ese aspecto, pues no cabe distinción en las retribuciones dentro de la función pública; también infructuoso ha resultado la posibilidad de despedir al trabajador si le sujetaba una relación contractual, en vez de la clásica funcionarial¹¹. En la práctica, estas dinámicas solo han servido para introducir un coladero heterogéneo y disfuncional dentro del sistema.

Tampoco cabe distinta o mayor aplicación en el procedimiento sancionador a tenor de una diferente sujeción, pero aun así cabría preguntarse si en efecto se están incoando más procedimientos sancionadores a personal laboral que a personal funcionario por observar a los primeros, en definitiva, como un personal menos proclive a denunciar sus derechos

¹⁰ Como los propios tribunales han argumentado en otras sentencias relativas al deber de abstención, como ocurrió en la STSJ AND 4883/1999 de 19 de octubre.

¹¹ Que tampoco puede ser arbitraria, sino sujeta a las previsiones legales tasadas. Véase la sentencia STSJ AND 17895/2018 donde se viene a resumir la línea jurisprudencial y que se hace eco de las palabras del Alto Tribunal “el hecho de que el funcionario interino no tenga derecho a la fijeza en el puesto de no significa que no tenga derecho a la estabilidad en el empleo” pues tal precepto iría contra el principio de igualdad contenido en el art. 14 de la CE78. Principio de igualdad que ya no rige, al menos en el total de los extremos, entre el personal funcionario y el laboral.

por no observar su relación de servicio con el mismo grado de fijeza a como lo observa un funcionario de carrera¹².

Los datos facilitados por AGE no hacen tal distinción, pero podemos saber, en los casos en los que se señala la norma vulnerada que al menos, 181 casos eran laborales (23,06% del total) ya que se hacía mención a una norma de esta naturaleza¹³, no parece una gran proporción pero resulta llamativo si observamos con más detalle las sanciones impuestas a aquellos procedimientos con resolución sancionadora, ya que frente a ocho casos donde se citaba el TREBEP para separar de funciones al empleado infractor (1,3%), en 33 casos de esos 181 se eligió el despido como forma de sanción para el personal laboral (19,87%), lo que es un porcentaje comparativamente alto.

No cabe olvidar que la propia interdicción de la arbitraria separación del servicio al funcionario deviene de la propia garantía del interés público (interés hacía la consagración de estas garantías que discurre -no casualmente- parejo con una creciente sindicalización), que se introdujo en el Estatuto de O'Donnell ya en 1866 (que pese a ello aún no podía separar a aquellos que hubieran accedido por oposición) y quedó formalmente consagrada en la Ley de Bases de los Funcionarios del Estado de 1918. Su legitimación se basa en impedir el cese caprichoso de aquellos que son el germen del engranaje del Estado. Se trata por tanto de un estadio evolutivo de las organizaciones políticas donde *el príncipe* pierde paulatinamente la facultad de separar libremente a los servidores públicos, hacia un procedimiento garantista vinculado a una serie de principios que no puede desconocer¹⁴.

Cierto es que el sistema de carrera, en contraposición con el sistema de puestos, posee carencias cuando se trata de eliminar al empleado parasitario o manifiestamente

¹² Como no se hace distinción en los datos facilitados por la AGE del tipo de relación, es imposible saber quiénes eran personal interino, que es en ocasiones un personal aún más precario que el laboral, por ello debemos omitirlo de esta reflexión.

¹³ El criterio seguido es el siguiente: no podemos saber quiénes se vinculaban por una relación funcional porque tanto el TREBEP, como el RD 33/1986, el Estatuto Marco y resto de normas análogas o de desarrollo son de aplicación supletoria al personal laboral; pero sí podemos saber quiénes son seguro personal laboral cuando al menos una de las normas citadas para imponerles la sanción corresponde a alguna norma laboral de carácter contractual (estatuto de los trabajadores, convenios colectivos de ramo o sector, etc.).

¹⁴ NIETO (1970: p. 44).

incompetente, pero en un sistema consumido por redes clientelares, el acceso por pruebas objetivas medibles junto con la inamovilidad son la escasa garantía que tenemos para evitar la corrupción total de nuestro sistema^{15 16}.

No es objeto de este estudio analizar el acceso a la función pública, pero es importante partir desde el análisis de su conocimiento. Pues tal es útil para poder encontrar las razones subyacentes para la reticencia a abrir expedientes sancionadores o incluso para aplicar su más severo castigo de separación del servicio y su consiguiente inhabilitación para la función pública (en especial, por parte de la judicatura).

¹⁵ Lejos queda el llamado Estatuto de López Ballesteros, que contenía la Real Orden de 25 de abril de 1825 que propugnaba expresamente que “cuando algún empleado sea tenido o considerado por incapaz de desempeñar el empleo que se le forme expediente, y resultando no ser idóneo para el que actualmente sirva, sea luego separado de él”, a este tenor se diferenciaba entre dos supuestos: si era el primer destino, en cuyo caso se perdía el puesto; o se trataba de destino sucesivos, en cuyo se le degradaba hasta el nivel que fuera capaz, y de no hallarse tal, cesaba definitivamente [FUENTETAJA en PARADA y FUENTETAJA (2017: p. 95)].

¹⁶ Podemos ver un ejemplo de estos intereses espurios en la STSJ BAL 673/2011, que versa sobre un recurso contra la decisión de revocación del nombramiento como personal funcionario interino del Interventor del Ayuntamiento de Mahón por: “no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tiene encomendadas”; incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas; así como la “falta notoria de rendimiento que supone inhibición del cumplimiento de tareas encomendadas”. En este caso, como apreció el tribunal de apelación, la actuación profesional del interventor interino (nombramiento que se produjo en 2002) venía siendo “intachable” hasta 2008, cuando emitió un informe desfavorable para que se revisasen las tarifas del servicio municipal de agua y alcantarillado que gestionaba la empresa de capital privado SOREA “al no apreciar que existiese una ruptura del equilibrio económico entre las partes del contrato de gestión indirecta o concesión, unido a que ni estaba informada la cuenta de explotación del 2006 por la tesorería municipal, ni tampoco se había aprobado la cuenta de explotación de dicho año, así como en la ausencia de informes técnicos y económicos sobre las cuentas presentadas por la sociedad concesionaria”.

El reproche del Tribunal se dirigió a ambas partes: “la actitud mostrada por una y otra parte puede ser reprochable desde el punto de vista del interés general, al materializar su tensión en la relación entre órganos municipales, pero la conducta del actor, si bien se puede calificar como *rigorista*, no implicó incumplimiento alguno de sus atribuciones”, pero su resolución declaró nulo el procedimiento sancionador, lo que implicó el reingreso del funcionario interino a su puesto, así como el abono de las retribuciones no percibidas.

II- CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El régimen disciplinario debe plegarse a una serie de requisitos mínimos que garanticen su neutralidad y objetividad en el ejercicio del *ius puniendi* de la Administración, como manifestación del Estado, pues de tal forma que sanciona las incorrecciones de los administrados debe velar por corregir las de sus propios integrantes. En este apartado analizaremos las bases sobre las que se apoya esta facultad de disciplinar a los empleados públicos que ostenta la Administración.

1-Sujetos del instituto sancionador

Es el Estado quien ostenta la competencia exclusiva sobre la legislación laboral y sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios [...] y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”, (art. 149.1. de la Constitución en sus apartados 7 y 18 respectivamente) tal y como reafirmó la STC 99/1987, de 11 de junio y que no hace más que desarrollar el contenido del art. 103.3 al establecer que “la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”. Todo ello, sin perjuicio de las potestades que, en desarrollo de las potestades de autoorganización que deriven de sus propios Estatutos, correspondan a las diferentes comunidades autónomas.

Ello en lo que se refiere a materia legislativa, cosa diferente a quienes serán los Órganos que observen cada proceso disciplinario, en el cual entraremos con mayor detalle más adelante, pero adelantaremos que, con carácter general, la entidad territorial competente lo será respecto de sus propios empleados.

Aún con peculiaridades y distinto alcance, son titulares de responsabilidad todos los empleados públicos, ya sean funcionarios (art. 1.1 del TREBEP) o personal laboral (art.

1.2 y 7 del TREBEP), o incluso Autoridad y Altos Cargos, desarrollen sus funciones tanto en una Administración Pública, como en el resto de las entidades del sector público sometidas a su ámbito de aplicación, en los términos establecidos por el art. 2 del TREBEP¹⁷.

Responsabilidad que abarca, a tenor del art. 121 del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre), tanto en la vía penal como civil, incluido los daños y perjuicios derivados y la consiguiente obligación de restitución de la cosa; siendo, si fuera tal el caso, las Administraciones Públicas subsidiariamente responsables de los delitos dolosos o culposos causados por autoridades, o empleados públicos, cualquiera que sea su vínculo de trabajo, en el ejercicio de sus cargos o funciones, siempre que la lesión causada sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieran confiados. Pues a tenor de, entre otros, los arts. 36 y ss de la LRJSP los instrumentos sancionadores y de responsabilidad patrimonial no son excluyentes entre sí si se no complementarios. Pues el objeto de una corrección infractora es el castigo, pero también la restitución de aquello que fue alterado.

2- Principios y valores

Para los filósofos, como BLACKBURN (2001: p. 9) entre otros, los seres humanos son seres morales y el legislador es atento observador de tal directriz, así pues, no hay disposición legislativa que se precie, cualquiera que sea su rango sin un catálogo de sus principios informadores¹⁸. Nos referiremos para este apartado únicamente al TREBEP por mera economía y porque por sí misma, debido al propio objeto de la Ley, tiene suficiente colección para abarcar la totalidad de las benévolas intenciones de cualquier prolífica y virtuosa imaginación legisladora. Más, cabe resaltar que a estos principios específicos de la potestad disciplinaria les son de aplicación los propios de cualquier procedimiento administrativo y que se encuentran de forma asistemática en la LPAC, junto

¹⁷ Salvo los que rigen por su legislación específica (arts. 4, 5 y 6) a los que le será de aplicación el TREBEP de forma supletoria.

¹⁸ Como señala MARINA JALVO (2006: p. 59) la proliferación de este tipo de códigos éticos, de conducta, etc., si bien “no han venido a descubrir el océano, pretenden crear un clima que favorezca o propicie un comportamiento éticamente más digno”.

con aquellos integrantes de los procedimientos sancionador con carácter general y que se encuentran en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP en adelante), además de los que recibe heredados del Derecho Penal, tal y como estableció el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias y asume la doctrina mayoritariamente¹⁹.

Comienza ya así el artículo primero (apartado 3) de la norma marcando la pauta con su primer coleccionable, aquellos principios que rigen los fundamentos de actuación de los empleados públicos: “servicio a los ciudadanos y a los intereses generales; igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.; sometimiento pleno a la ley y al Derecho; igualdad de trato entre mujeres y hombres; objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera; eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos; desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos; transparencia; evaluación y responsabilidad en la gestión; jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas; negociación colectiva y participación, a través de los representantes, en la determinación de las condiciones de empleo; cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público”.

De especial relevancia son los principios generales del art. 31 relativos a los derechos de negociación del empleado público, pues como señala el profesor QUINTANA LÓPEZ (2009: p.336) su abuso o mal uso desvirtúa la búsqueda del interés general en supeditación a intereses sesgados y particulares; y no tanto los contenidos en el art. 55, como principios rectores que rigen el proceso selectivo de los funcionarios públicos²⁰. Por su parte AGUADO (2012: p. 159) incide en la idea de no transmutar a la Administración Pública

¹⁹ Así lo defiende PERELLO DOMENECH (1994: p. 76 y ss) a diferencia de otros autores como NIETO GARCIA (2012: p. 159 y ss), para los que el Derecho Administrativo Sancionador debería nutrirse de los principios y herramientas procedentes del Derecho específico que le da soporte (el Administrativo) y no servirse del Derecho Penal. Aunque NIETO acepta este “préstamo” de forma transitoria entendiendo que este Derecho (Penal) es comparativamente más maduro que el Administrativo, no compárate la transposición automática de estos principios y mecanismos.

²⁰ Sobre la definición y distinción entre objetividad e imparcialidad se ha escrito mucho como bien señala GARCÍA COSTA (2011: p. 25). De entre todas las propuestas planteadas nos quedamos con la postura doctrinal de Morell Ocaña que correlaciona la “objetividad” con la Administración y la “imparcialidad” con el empleado público, de tal manera que la objetividad de la Administración deviene de la imparcialidad con la que el funcionario actúe.

en un actor privado en lo que a la relación de sus empleados se refiere, pues la imparcialidad de estos debe ser el hilo conductor de todo acto administrativo.

El Capítulo VI comienza en su art. 52 a configurar de forma general el código de conducta estableciendo que “ los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los art. s siguientes”.

Los principios consiguientes (éticos y de conducta) no aportan mayor sustancia y son en esencia similares, no obstante (en el empeño por ofrecer una división coherente que legitime diferente articulado) se suele considerar los principios éticos como manifestaciones más generales e idealistas y los principios de conducta manifestaciones pragmáticas de las anteriores. Con todo ello, estos principios “informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos” junto con los contenidos en el art. 94 sobre el ejercicio de la potestad sancionadora (legalidad; tipicidad; irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor; proporcionalidad; culpabilidad y presunción de inocencia).

Siendo el procedimiento disciplinario una manifestación de la *ius puniendi* que ostenta la Administración, para analizar los principios que la rigen deberemos de acudir con carácter general a la LRJSP que dedica sus arts. 25, 27 y 29 respectivamente a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. De forma más específica, el art. 98 del TREBEP se sujeta a su propia serie de principios: eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

3- Garantías

Para la conservación de estos principios, así como de los derechos de los interesados en el procedimiento (art. 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC en futuras referencias-, sin perjuicio de los que son comunes a las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas contenido en el art. 13 de la citada norma procedimental), incluido el sancionador, quedan los sucesivos actos administrativos impregnados de una serie de garantías que buscan asegurar la consecución del fin último que persigue cualquier actuación administrativa (el interés público), sin prescindir de los derechos irrenunciables que vienen consagrados constitucionalmente.

El Tribunal Constitucional, que vela por el sometimiento de todos los entes a la norma suprema, ha venido protegiendo dichas garantías, entre otras, a través de su Sentencia 89/1995, de 6 de junio, la cual viene a establecer que los principios que son aplicables a las infracciones del orden penal deben serlo en la medida de lo posible al procedimiento sancionador del orden administrativo²¹. Lo que implica que, con los matices propios de cada vía, los principios y valores son comunes según la naturaleza del acto, con independencia del orden u órgano llamado a aplicarlo.

La expresión máxima de esa garantía puede observarse en el caso resuelto por Sentencia 9052/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En este caso la Dirección General de Policía detrae de las retribuciones de una empleada, una cantidad a razón de la inasistencia injustificada al servicio durante tres días. No fue hasta que, incoado el procedimiento sancionador correspondiente, se le requirió alegaciones que adujo la causa legítima (llevar a su hijo a urgencias y suministrarle de forma periódica un medicamento

²¹ Explica el Tribunal: “Entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa (STC 4/1982) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986 , 190/1987 , 29/1989) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (SSTC 2/1987 , 190/1987 y 212/1990), así como el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 13/1982 , 36 y 37/1985 , 42/1989 , 76/1990 , 138/1990), derechos fundamentales todos ellos que han sido incorporados por el legislador a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre); e incluso garantías que la Constitución no impone en la esfera de la punición administrativa -tales como, por ejemplo, la del derecho al “Juez imparcial” (STC 22/1990 y 76/1990) o la del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (STC 26/1994), también han sido adoptadas en alguna medida por la legislación ordinaria, aproximando al máximo posible el procedimiento administrativo sancionador al proceso penal”.

prescrito) de su usencia. Sin reproche alguno, más a la contra, la citada Sala estimo las pretensiones de la recurrente y anuló el expediente disciplinario abierto. Tal decisión se basó, según propia argumentación del Tribunal, en el hecho que el art. 36 de la Ley 31/1991 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1.992, había derogado los arts. 31.2, 14.d) y 17 del RD 33/1986, conceptuando la detracción de haberes, no como la sanción de una infracción disciplinaria, sino como una descompensación entre el trabajo o jornada laboral y la retribución percibida. Y aunque reconoce el Tribunal que tal descompensación puede llevar pareja la concurrencia de una infracción, tal no era el caso ya que la funcionaria tenía causa legítima para ausentarse.

Que la causa sea legítima puede no ser objeto de discusión, pero si lo será omitir la obligación de cualquier trabajador de avisar sobre sus retrasos y ausencias, pues desconocemos (ya que no se pronuncia sobre ello el Tribunal) si su relajada actitud ocasionó un perjuicio al funcionamiento del Servicio, lo cual sería previsible en especial dada la naturaleza de su trabajo. Pues, aunque si bien pudo tener dificultad para comunicarse el día de urgencias (algo que sería discutible, pues aún con los nervios propios de la situación por tratarse de su propio hijo y olvidando el hecho de que la condición de su profesión debieran prepararla para mantener la calma en momentos de tensión; como poco dispuso de tiempo suficiente en la sala de espera y cuando se le practicaron las pruebas a su vástago), pudo hacerlo perfectamente en los días siguientes pero, de hecho, no lo hizo hasta que no tuvo conocimiento de la apertura de un expediente contra ella, lo que como poco evidencia un pasotismo y una grave falta de consideración hacia su propia labor y hacia la Institución que representa.

Pero el Tribunal no entra a valorar esta falta de celo de ella misma en su trabajo, sino que llega al punto de casi agradecerle que tuviera a bien soportar la carga de prueba que sobre ella recaía, incidiendo en que, por tanto, su comportamiento fue correcto (“justificadísimo” según las propias palabras del Tribunal); y ello aunque reconoce que las propias pruebas aportadas no aparece mención alguna a su persona (solo las del paciente), pero le otorga el Tribunal un beneplácito inaudito e irrepetible en otras materias (o quizás la diferencia es que le otorga el privilegio de la presunción de veracidad por razón de su cargo aun cuando tal rol no forma parte del objeto del procedimiento) construyendo un relato heroico alrededor de los hechos, considerando que “los más elementales principios de la lógica humana nos llevan a aseverar, que rarísimamente una

madre que ve a su hijo de 20 meses en situación de peligro o riesgo para su integridad física o para su vida, no sea la que personalmente lo lleve al Servicio de Urgencias del Hospital más cercano o en el que tenga depositada su confianza. Si a ello unimos el dato cierto e incombustible [...] de que la recurrente acudió con su hijo a consulta pediátrica el día 16 de Diciembre, no hay que hacer esfuerzo dialéctico alguno para poder afirmar que el día 15 de Diciembre permaneció en su casa al cuidado del bebé, administrándole 1 gota cada 4 horas, por haberlo así prescrito el Servicio de Urgencias del ya citado Hospital”.

Reproducimos el texto de la sentencia en su literal a fin de observar como el Tribunal introduce ciertos elementos de valor en su exposición de los hechos favorables a la interesada, omitiendo los que eran desfavorables, a fin de apoyar la decisión que le gustaría adoptar pero que no puede porque debe ser congruente con la solicitud de la recurrente, la cual no solicitaba la devolución de los haberes detraídos, sino la posibilidad de recuperar esos días. Es paradigmática esta sentencia para demostrar dos aspectos vitales del proceso sancionador: desde la necesaria relación de la infracción con la norma que le da cobijo (principio de tipificación); como el debido sometimiento (incluso en contra de los propios deseos del Tribunal que no obstante busca la manera de matizar las consecuencias) de la decisión a adoptar al principio de congruencia.

Hemos visto hasta ahora como el procedimiento sancionador evoluciona en los elementos que los componen, pero estos no se agotan en la creación de herramientas propias o heredadas, sino que tiene plena capacidad generadora de derechos *ex novo*. Así se vio en la pretensión aducida por un policía que fue destinado “de paisano” a la unidad de extranjería. Siéndole exigido ropa adecuada, según las normas de conducta específicas de su cometido, y llegando a ser la “incorrección en el vestuario”, tipificada como falta para este colectivo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sentencia 497/2020 de 27 de enero) le reconoció su derecho a percibir indemnización por vestuario. Por lo tanto, alegando el potencial despliegue de los efectos sancionadores, pudo generar un derecho para sí mismo (*a priori*, pues la sentencia no especifica la obligación de desplegar estos efectos con carácter general, pero sin duda asienta el precedente para siguientes solicitantes).

III -TAXONOMÍA DE LAS INFRACCIONES

Para desarrollar este análisis legislativo nos centraremos en una serie de normas esenciales, que establecen un listado tasado de infracciones y que agruparemos en torno a cuatro tipologías (que no deben considerarse categorías necesariamente excluyentes entre ellas o de nítidas líneas diferenciadoras).

Cabe señalar en primer término que el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, remite en su art. 63 al TREBEP para las infracciones de carácter muy grave y para el resto, las que vengan establecidas para el personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma y supletoriamente las establecidas para el personal funcionario de la Administración General del Estado. Por lo que nos referiremos a estas normas para simplificar el análisis.

Así dispuesto, analizaremos las infracciones contenida en el art. 95.2 del TREBEP que solo se hacen eco de las faltas muy graves, reservando a Ley de Cortes Generales (o figura autonómica análoga) la regulación de las sanciones graves y a las diferentes leyes de desarrollo de la función pública las infracciones leves. Todo ello en debido equilibrio al grado, la gravedad de los daños y el descrédito para la imagen pública de la Administración²² (art. 95 del TREBEP). Las siguientes dos normas objeto de este análisis si van a diferenciar distintos niveles de la infracción; ellas son el Estatuto Marco²³ (art.

²² El art. 89. de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 tenía una naturaleza menos abstracta, pero introducía elementos contenidos ahora en los elementos sancionables del TREBEP o en la valoración para imponer la sanción (no la infracción, como es el caso). Consideraba aspectos como la intencionalidad del infractor (que aun con su importancia aparente ha demostrado ser disfuncional en la práctica seguramente por lo cual lo omite el TREBEP); la perturbación del servicio; atentado a la dignidad del funcionario o de la Administración; la falta de consideración con los administrados; la reiteración o reincidencia.

²³ Art. 2: “esta ley es aplicable al personal estatutario que desempeña su función en los centros e instituciones sanitarias de los servicios de salud de las comunidades autónomas o en los centros y servicios sanitarios de la Administración General del Estado”.

72 y ss) y el RD 33/1986 (art. 6 y ss) ²⁴. Ambas son normas de proyección estatal de solo aplicación supletoria a regímenes de servicios especiales como las fuerzas de salvamento, o los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado ²⁵.

Las infracciones contenidas en estas normas pueden agruparse en torno a cuatro tipologías que hemos establecido: incompatibilidad en el ejercicio público; deslealtad institucional por razón del cargo; por incumplimiento de las condiciones del puesto; y quebranto en los derechos esenciales de los individuos ²⁶.

1- Incompatibilidad en el ejercicio público

La incompatibilidad en el ejercicio público tiene una Ley de desarrollo propia que es la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas que nace en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el art. 103.3 de la Constitución que obliga al legislador a promulgar leyes sobre una serie de cuestiones en materia de función pública, entre ellas, el sistema de incompatibilidades de sus miembros, siendo además materia reservada al Estado (art. 149.1.18º de la Constitución) sin óbice de las particularidades que cada Comunidad Autónoma, en virtud de lo que establezcan en sus respectivos Estatutos de Autonomía, deseen establecer²⁷. Con relación a esta Ley, la jurisprudencia ha destacado su aspecto nuclear e integral, que abarca la totalidad de las Administraciones territoriales e

²⁴ Su ámbito subjetivo de aplicación engloba: al personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos autónomos; al personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos autónomos; y al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social.

²⁵ Lo que excluye al personal docente en todos los niveles académicos, ya se instruyan estos por disposiciones autonómicas o por sus propias reglas en el caso de los centros universitarios (Aún con todo, la Disposición Adicional Segunda del RD 33/1986, de 10 de enero, refiere- en concordancia con lo dispuesto en los arts. 44 y 49 de la Ley 11/1984, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria- el órgano competente para la incoación y resolución de expedientes disciplinarios al profesorado y al personal de Administración y Servicios de dichos organismos).

²⁶ En algunos de estos supuestos concurriría responsabilidad patrimonial y sancionadora para lo cual se abrirán los respectivos procedimientos sin que quepa argumentar incompatibilidad entre ellos y sin óbice de la restituir no solo la situación inicial, sino la preceptiva indemnización y los intereses de mora llegado el caso [DE MIGUEL (2017: p. 56)].

²⁷ Tal y como emana de las primeras manifestaciones del Tribunal Constitucional a este respecto, entre otras, su célebre sentencia 1/1982 de 28 de enero.

institucionales, y la totalidad de las modalidades de vinculación de los empleados públicos: funcionarios como laborales ²⁸.

Aun así, las tres normas se hacen eco situándola como una falta muy grave dentro del ordenamiento. No obstante, el RD 33/1986 lo establece con carácter general, y tanto el TREBEP, como el Estatuto Marco lo restringen a aquellos casos que “den lugar a una situación de incompatibilidad”; pero la norma básica no articula “el incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades” (en aquellos casos que “no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad”, por lo que se sitúa en un punto intermedio de gravedad), como si hacen el Estatuto Marco y el RD 33/1986, que además añade un punto más, aunque rebajándolo a grave, “Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas”.

Un supuesto paradigmático de esta clase de infracciones sería el caso resuelto por Sentencia 4883/1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 19 de octubre de 1999 donde se desestimó el recurso interpuesto por un Catedrático de Derecho Eclesiástico en la Universidad de Córdoba que había sido sancionado por incumplir su deber de abstenerse y haber evaluado a su hija en la asignatura que impartía. Alegaba el recurrente la ausencia de daño, más el tribunal resolvió que tal pretensión no podía sostenerse en tanto las propias figuras de la abstención y la recusación existen, precisamente, para velar por la pureza del procedimiento administrativo y garantizar la imparcialidad de sus órganos. Por lo que resulta evidente que la transgresión de las normas que recogen el deber de abstención supone un perjuicio del interés público. La falta fue tipificada de grave en base al art. 7.1.g) del RD 33/1986, y se le impuso la sanción de tres meses de suspensión de funciones. El hecho de que el inculpado fuera, ya no un mero licenciado en derecho, sino catedrático universitario, no tuvo efectos agravantes, ni fue objeto de comentario, ni durante el relato de los antecedentes ni en lo referente al argumento esgrimido para resolver.

²⁸ GUTIÉRREZ LLAMAS (2006: p. 43).

También interesante es la relación entre la solicitud de compatibilidad y el silencio administrativo. En el caso conocido por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (2941/2019) de 25 de noviembre de 2019 un funcionario local recurría una sanción impuesta por haber incurrido en incompatibilidad, por la que se le imponía una sanción de cuatro años y dos meses de suspensión de empleo y sueldo. Alegaba en su defensa que había solicitado tal compatibilidad y que la denegación de su solicitud fue extemporánea, de tal forma que ya operaba los efectos del silencio (art. 22 de la LPAC), siendo estos de carácter estimatorios. Más el Tribunal falló que tal pretensión no era ajustada ya que la notificación de Correos se produjo dentro del plazo de los dos meses que el órgano tenía para resolver y notificar, siéndole imputable al recurrente su no recogida en plazo.

En todas las sentencias analizadas, así como en otras, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 73/1997 de 11 abril, se destaca la importancia de este instituto de la incompatibilidad de los funcionarios públicos, como garantía para preservar la objetividad dentro de su actuación, evitando de tal modo relaciones de dependencia que desvirtúen el fin que persigue la Administración: el interés público. Aun así, la propia Ley, la jurisprudencia y la doctrina vienen a matizar esta preservación de la incompatibilidad configurando dos modos de incompatibilidad: la absoluta (en la que no cabe dispensa para el ejercicio de una segunda actividad); y la relativa (en las que la autoridad competente, a instancia del interesado, autoriza a su criterio la compatibilidad con otras tareas del sector privado).

La incompatibilidad absoluta se configura a través del art. 1.3 de la Ley 53/1984 siendo una prohibición de compatibilizar el puesto público "con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia". Es por tanto una prohibición teleológica que se manifiesta en el plano material (por propia incompatibilidad horaria, por ejemplo), así como en el plano de la convergencia entre dos intereses contrapuestos, y por ende incompatibles: el público y el privado. Y abarca la concurrencia de dos ingresos públicos: el salario y la pensión (o figura análoga derivada

de cualquier Derecho Pasivo Pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio) ²⁹.

Por su parte, la incompatibilidad relativa precisa de una autorización expresa de compatibilidad y puede otorgarse para ciertos supuestos que deben ponderarse para minimizar la interferencia de la objetividad debida al empleado público. En caso de compatibilidades de actividades públicas, se ajustará a un criterio económico tasado en el art. 7 de la Ley, que pone por techo que el ingreso total percibido por el solicitante de la compatibilidad no supere la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de Director General; ni que esa segunda actividad supere a la principal (estimada en régimen de dedicación ordinaria) en unos porcentajes fijos graduados en función del grupo profesional de pertenencia (o su equivalente para el personal laboral); que no obstante, podrán ser superados, en su cómputo anual, mediante acuerdo expreso del Gobierno, órgano competente de las Comunidades Autónomas o Pleno de las Corporaciones Locales en base a razones de especial interés para el servicio.

No existe limitación económica en la compatibilidad con la actividad privada más allá de la prohibición expresa (incompatibilidad absoluta) de poseer más del 10% de Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas. No obstante, el art. 19 de la Ley 53/1984 introduce una importante cuestión al exceptuar, de la aplicación de la ley, a la administración del patrimonio personal o familiar, sin señalar límites; que si bien distintos Tribunales han venido a matizar.

A este respecto resulta muy interesante la lectura de la Sentencia de la Audiencia Nacional 3709/2018 de 04 de octubre donde se ratificó la sanción más grave a un Fiscal provincial (de Madrid) que constituyó un entramado empresarial de hasta 16 empresas (algunas instrumentales) con las que recibía subvenciones, y que alegó en su defensa ser mera administración del legado familiar heredado, algo que desechó de plano el Tribunal, pues el propio recurrente (o su esposa, con quien se alternaba en los cargos de las diferentes

²⁹ Salvo para las figuras del personal “emérito” en el campo de la docencia universitaria o de la medicina (DA 9ª Ley 53/1984).

societarias y a la que indirectamente también parecen señalar como funcionaria, lamentablemente la *anonimización* de los procesos hace imposible encontrar su caso, si tal expediente se produjo) fue el socio fundador de la totalidad de ellas. Pues como señaló la STSJ GAL 8025/2017, de 20 de diciembre haciéndose eco de la doctrina introducida por el Tribunal Supremo, de la que es fiel expresión la sentencia de 30 de abril de 2013 (recurso: 129/2012): “el cargo de administrador de una sociedad en cualquiera de sus modalidades conlleva la implicación o participación activa en la gestión o tráfico de la misma, lo que excede de lo que deba considerarse administración del propio patrimonio y cuyo desempeño precisa de autorización *compatibilizadora*”³⁰. Buscándose de este modo que no sirva el precepto de un coladero que desvirtúe el propio espíritu de la Ley.

Forma de finalización	Tipo de Infracción	
	Incompatibilidad	Intervenir cuando se dé alguna de las causas de abstención
Resolución	76	1
Resolución recurrida en vía Judicial	3	0
En instrucción	60	0
Suspensión	2	0
Caducidad	0	0
S/especificar	24	0
Archivado		
Sobreseimiento	11	0
Prescripción	1	0
Jubilación	8	0
Declaración de incapacidad	1	0
Renuncia a la condición de funcionario	1	0
Inimputabilidad	1	0
Extinción de responsabilidad	0	1
S/especificar	1	0

Figura 6 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

³⁰ La citada STSJ GAL 8025/2017 resulta interesante porque no resuelve un recurso contra un procedimiento sancionador, sino contra una mera declaración de incompatibilidad que hace una universidad mediante la cual le solicita a uno de sus profesores (titular a tiempo completo) declaración del cese de la actividad incompatible y documentación acreditativa de la transmisión de participaciones sociales (era Administrador único de un centro privado donde impartía las mismas materias que en el centro público y su publicidad podía conducir a interpretaciones erróneas). El recurso se basó en una incongruencia por exceso, en tanto la sentencia se pronunciaba sobre la posibilidad de incoar expediente disciplinario por infracción muy grave que, no obstante, consideración desechada por el Tribunal al considerar que tal práctica está avalada por el TS.

Es notorio la cantidad de casos (en comparación) que se tramitan por esta causa en AGE (ver *figura 6*), también vemos a partir de la *figura 7* como la corrección predilecta es la suspensión de funciones, con carácter general por un tiempo inferior a seis meses (solo a 8 casos les fue impuesta una sanción superior a seis meses), que no comporta pérdida del puesto, incluso para corregir faltas que fueron tipificadas como muy graves. De su estudio pormenorizado se deducen disonancias tales como un procedimiento del Ministerio de Interior que, siendo tipificado como grave, fue sancionado por separación del servicio por un año y medio, en contraposición con otro del Ministerio de Agricultura que siendo tipificado como muy grave, fue corregido mediante unos escuetos dos días de suspensión.

Tipo de sanción impuesta (firme o no)	Tipo de Infracción	
	Incompatibilidad	Intervenir cuando se dé alguna de las causas de abstención
Amonestación / apercibimiento	0	0
Traslado	0	0
Traslado con cambio de localidad	0	0
Inhabilitación ascenso	1	0
Inhabilitación cargo/empleo	0	0
Suspensión de funciones	72	1
Separación del servicio / despido	4	0

Figura 7 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

Por tanto, puede aventurarse a deducir una falta de que homogeneidad en la aplicación de las sanciones incluso dentro de instituciones similares como son los propios Ministerios por lo que cabe preguntarse qué clase de distorsiones observaríamos de estudiar el conjunto de las instituciones (por razón de materia y territorio).

2- Deslealtad institucional por razón del cargo

En referencia aquellas otras faltas que suponen una manifiesta deslealtad institucional, con o sin lucro o beneficio, por razón del cargo, el listado es más amplio, en especial gracias al Estatuto Marco. “La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos” aparece en su tenor literal tanto en TREBEP como en el RD 33/1986 (ambos como falta muy grave, aunque el RD 33/1986 articula la discrecionalidad para tasarlo como grave), que lo amplía, además, a la emisión de informes (esta vez como falta grave) y el Estatuto Marco lo circunscribe a un concepto más amplio de “la realización de actuaciones”. Nuevamente vuelve a despegarse el Estatuto Marco de la redacción en lo que se refiere a “la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función” (y nuevamente vuelve el RD 33/1986 a introducir una redacción paralela reductora de la infracción), ya que lo limita a “datos” sobre el centro, haciendo especial (en atención a la particular naturaleza de sus destinatarios) hincapié en la protección de los datos asistenciales del paciente³¹. Por esta misma razón de especial naturaleza, solo el Estatuto Marco obvia regular “la violación de la neutralidad o independencia políticas, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito”. En esta línea, solo el TREBEP tipifica “la negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido”.

³¹ Esta descripción generaba disfuncionalidades como se vio en la STSJ AR 1635/2015 (cuando se cometió la infracción no estaba en vigor el TREBEP) donde una funcionaria del Instituto Aragonés de la Mujer (dependiente del Gobierno de Aragón) recurrió una de las tres sanciones que le impusieron en el mismo procedimiento disciplinario: “no guardar el debido sigilo de los asuntos que se conozcan por razón del cargo” (además se le sancionaba por desobediencia a un superior y desconsideración con los administrados). El problema devino porque la recurrente alegaba que según el precepto debía concurrir o bien un perjuicio a la Administración o bien el propio provecho, circunstancias que no concurrían en el caso. Para desestimar su pretensión el Tribunal argumentó que, pese a esta omisión, se deduce la ampliación a tenor de las obligaciones del empleado público y de los propios principios éticos que prohíben taxativamente la conducta sancionada. No obstante, consideró que, por el relato de los hechos, era más adecuado tipificarlo como “incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario” que, como el resto de infracciones impuestas tiene carácter leve y, por tanto, no procedía la a sanción de traslado forzoso sin cambio de domicilio por dos años y seis meses (que no puede aplicarse a infracciones de carácter leves) sino el mero apercibimiento.

Podemos ilustrar estos supuestos con la sanción por infracción grave que se le impuso a un Inspector de Consumo por haber emitido una serie de informes, referido a unas inspecciones realizadas en piscinas, que fueron calificadas de “manifiestamente ilegales” por carecer sus resoluciones de todo fundamento. Aunque se desestimó el recurso, la Sala le rebajó la sanción de dos años a un año y tres meses porque el Tribunal advirtió de su falta de capacidad para realizar la función, ya que no debió ser él, sino los inspectores farmacéuticos quienes realizarán dichos informes, reprochándosele que no advirtiera a sus superiores de tales circunstancias (STSJ M 2480/1999). En este caso cabe preguntarse si existía por tanto motivo de infracción o no. Aplicando el mismo celo que el Tribunal que vio el caso sobre la policía que faltó a su puesto de trabajo aplico al suyo (STSJ M 9052/2018): si entendemos que, en efecto, el infractor emitió unos informes ilegales, no cabe rebaja por incompetencia; si consideramos que dicha incompetencia en razón de órgano es lo que legitima la ausencia de responsabilidad sobre la acción, entonces no podemos considerar que su infracción fuese la “emisión de informes manifiestamente ilegales”, su infracción (si la hubiere) sería usurpar o asumir las potestades de otro órgano, y todo acto que emitiese debería ser convalidado por el órgano competente, según el art. 52 del LPAC (que no sería el caso porque no se ajustaban ni a la realidad de lo observado ni al derecho), o nulo de pleno derecho (art. 47.1.b) de la LPAC).

Menos magnánimo fue el Tribunal Supremo en su Sentencia 3780/2017 de 24 de octubre de 2017, pero en este caso las circunstancias lo requerían ya que el infractor se lucraba de los aspirantes a cobrar prestaciones de incapacidad (con o sin pretensiones legítimas) mediante diversas herramientas tales como: falsear o exagerar informes médicos, influir en otras autoridades sanitarias verbalmente, indicarles a los aspirantes lo que tenían que decirle al Tribunal médico para dar credibilidad a sus demandas, etc. De tal forma que, por abuso de su posición, le fueron reconocidas prestaciones a quienes no reunían las condiciones requeridas para ello, con claro perjuicio para la Administración. El caso concurrió en vía Penal y Administrativa, y le acarreó (además de pena de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, por cohecho y estafa) la separación del servicio, prevista en el art. 15 del RD 33/1986, en los dos cuerpos a los que pertenecía (estaba en activo en el de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios, mientras se hallaba en excedencia en el Cuerpo Superior Facultativo, opción Medicina), así como la inhabilitación absoluta para cargo público. Sin que pueda aspirar a la rehabilitación prevista en el art. 68.2 del TREBEP, pues tal excepcionalidad no

procede para quien han perdido su condición de funcionario por sanción administrativa impuesta por encontrarles autores responsables de infracciones muy graves.

Siguiendo con nuestra clasificación y respecto a “la prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro”, según redacción del TREBEP, queda ampliado a “especialmente la exigencia o aceptación de compensación por quienes provean de servicios o materiales a los centros o instituciones” en el Estatuto Marco que lo tipifica como falta muy grave, siendo redacción muy distinta la dada por el RD 33/1986 (también en su nivel de infracción, pues lo rebaja a falta grave), donde lo constituyen “las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados”. El Estatuto Marco, por su parte, se decanta por un listado tasado, situando como infracciones más graves tanto “la exigencia de cualquier tipo de compensación por los servicios prestados a los usuarios de los servicios de salud” como “la utilización de los locales, instalaciones o equipamiento de las instituciones, centros o servicios de salud para la realización de actividades o funciones ajenas a dichos servicios”, seguido en un nivel inmediatamente posterior por “la aceptación de cualquier tipo de contraprestación por los servicios prestados a los usuarios de los servicios de salud”.

El “abuso de autoridad en el ejercicio del cargo” solo obtiene redacción en el Estatuto Marco y en el RD 33/1986 tipificados como grave, no obstante, el primero, reserva una infracción de mayor gravedad a aquellos sujetos que ejerzan un “exceso arbitrario en el uso de autoridad que cause perjuicio grave al personal subordinado o al servicio”. Por otra parte, solo el TREBEP recuerda incorporar, como infracción al ordenamiento, “la incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas”³².

³² En desarrollo del mandato constitucional contenido en el art. 76.2: “será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”; y de la tipificación penal del art. 502: “Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”.

En el plano de la pragmática, el mayor abuso de autoridad es el que se da entre aquel que ostenta una facultad de autoridad contra aquellos que son vulnerables y que carecen de la capacidad y los recursos para defenderse por sí mismos. Tal es el caso de la profesora de un colegio público de infantil y primaria (STSJ CLM 810/2017) que fue sancionada por abuso de autoridad y desconsideración grave respecto a sus alumnos, con edades comprendidas entre tres y cinco años, con especial inquina hacia aquellos con necesidades especiales. Inicialmente fue sancionada con suspensión de empleo y sueldo por dos meses, además de traslado forzoso sin cambio de localidad de residencia, pero el tribunal en apelación le sustrajo de la sanción de suspensión, por lo que su infracción (que recordemos, consistió en abusar física y verbalmente, tal y como se desprende del relato de los hechos probados, a lo largo del tiempo hasta el punto provocar cuadros de ansiedad y vómitos a niños de entre tres y cinco años, que sus padres - en sujeción de una obligación legal y en un principio de confianza hacia la institución educativa basada en la mera expectativa- dejaban a su cargo) se perfeccionó con un sencillo cambio de colegio, sin mayor agravio ni corrección; obsérvese que es de las sanciones más tenues de las narradas en esta exposición sin que puedan tildarse los hechos con la misma adjetivación ³³.

Para finalizar este apartado, tanto el RD 33/1986 (mediante un art. independiente, el 12, donde, además, añade que incurrirá en responsabilidad aun no habiéndose consumado la falta, en cuyo caso operaran los elementos de tasación de la infracción contenidos en el art. 89 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 a fin de valorar la gravedad o levedad de la falta cometida) como el Estatuto Marco castiga explícitamente “la inducción directa a la comisión de una falta muy grave, así como la cooperación con un acto sin el cual una falta muy grave no se habría cometido” con la misma falta y el “encubrimiento, consentimiento o cooperación” con la inmediata menos lesiva en el caso del Estatuto o a valoración discrecional del órgano competente y siempre en cuando se derivasen daños graves a la Administración o a sus administrados (art. 13 del RD 33/1986). También lo hace el TREBEP, pero en artículo independiente (93.2): “los funcionarios públicos o el personal laboral que indujere a otros a la realización de

³³ También le fue anulada la infracción por “la comisión de falta grave por desconsideración con sus compañeros”, por considerar el Tribunal que no había quedado suficientemente acreditada.

actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos”.

Esta profusión tipológica dentro del campo de la deslealtad al cargo no tiene su reflejo en la práctica, pues según los datos ofrecidos por AGE, entre los años 2005 al 2020 (ver *figuras 8 y 9*; solo se señalan las infracciones más significativas) solo se abrieron 84 expedientes (11% de los expedientes en los que se conoce ese dato), casi la mitad de ellos por acceso ilegítimo a datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) o del propio Ministerio de Hacienda, seguido por la emisión de acuerdos o informes ilegales. En ambos casos son evidentes las implicaciones que tienen en las arcas públicas, aunque solo dos casos (de emisión de informes) se resolvieron con la separación del servicio y la inhabilitación especial, el resto de casos fueron sancionados con suspensión de funciones: en cuatro casos de acceso ilegítimo fueron por periodo superior a un año y dos más por periodo superior a seis meses (que comporta pérdida del puesto según dispone el art. 90.1 del TREBEP), en el resto de casos fueron periodo inferior o incluso de días.

Forma de finalización	Tipo de Infracción				
	Acuerdos o Informe ilegales	Utilización indebida de secretos	Servirse del puesto para obtener beneficio	Abuso de confianza	Acceso indebido a datos
Resolución	11	6	10	4	28
Resolución recurrida	5	0	0	0	2
En instrucción	3	0	0	0	5
S/especificar	0	0	0	1	0
Archivo					
Sobreseimiento	0	3	0	0	4
Decl. de incapacidad	0	0	0	0	1

Figura 8 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

A estas infracciones le siguió de cerca la prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio, falta muy grave que comportó en dos casos la sanción más alta de separación del servicio y en los otros cinco, suspensión de funciones por tiempos inferiores a cuatro meses.

Tipo de sanción impuesta (firme o no)	Tipo de Infracción				
	Acuerdos o Informe ilegales	Utilización indebida de secretos	Servirse del puesto para obtener beneficio	Abuso de confianza	Acceso indebido a datos
Suspensión de funciones	6	5	5	3	29
Separación del servicio / despido	1	1	5	0	0

Figura 9 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

En el tercer puesto quedan todas aquellas infracciones que comportan publicación o utilización indebida, en el sentido amplio, de información relativa o relacionada con el Servicio, así como la violación de la debida neutralidad. Fue también la infracción más empleada por la AEAT y en ella aparece el único caso expreso relacionado con un proceso selectivo (fue también el único caso de esta naturaleza que no fue sobreseído o anulado en sentencia judicial) donde el infractor difundió el contenido de las preguntas de examen y que fue sancionado con una suspensión de funciones de dos meses, lo que se antoja poco si se tiene en cuenta el costo económico y organizativo que conlleva un proceso de tal naturaleza y el increíble perjuicio que ocasiona al opositor la anulación de un examen de oposición; ello sin entrar a valorar el grave descrédito hacia las instituciones y la vulneración de un principio constitucional (art. 103 CE78) de tal magnitud como es el acceso a la función pública por mérito y capacidad.

3- Incumplimiento de las condiciones del puesto

La siguiente categoría sería la relativas a la relación de servicio por incumplimiento de las condiciones del puesto, desde donde podemos comenzar a destacar que solo el RD 33/1986 tipifica como grave “la tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados”, aunque todos coinciden en destacar que “la desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior”, aun con diferentes redacciones, constituye una falta muy grave; aun con la particular matización del Estatuto Marco al introducir “notorio y manifiesto” para establecer una variable discrecional para juzgar la gravedad del hecho.

“Causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios” (o “la grave perturbación del servicio”, como añade el RD 33/1986) no aparece en el TREBEP como falta grave, como si hacen las otras dos normas reguladoras. Incorpora como novedad, el Estatuto Marco, la tasación menos gravosa para “el descuido en el cumplimiento de las disposiciones expresas sobre seguridad y salud”, materia sobre la que no se pronuncian las otras dos normas reguladoras. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sentencia 428/2000 de 26 de enero) estimó el recurso y rebajó a un día los cinco inicialmente impuestos de suspensión de funciones a un funcionario que, dando marcha atrás con un vehículo oficial, golpeó accidentalmente una marquesina sin que se apreciara otros daños personales o a bienes y entendiendo probado que en efecto existía una dificultad en la maniobra que exigió que un tercero guiara la maniobra desde el exterior. En este caso y en comparación con la tendencia general se observa una conducta abusiva por parte del órgano sancionador que no corrigió la vía judicial y cabe preguntarse si no se estaba empleado el instituto disciplinario de una forma espuria para ajustar cuentas con un empleado que por alguna causa resultase molesto³⁴.

³⁴ Tal fue el caso de un amago sancionador que no llegó a tener respaldo documental sucedido en el Servicio Aragonés de Salud y en concreto en el Hospital Clínico Universitario Miguel Servet, desde cuya gerencia se instó a incoar expediente disciplinario por falta muy grave por obstaculizar el libre ejercicio sindical contra miembros significados de la respectiva sección sindical de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) aprovechando que uno de sus miembros había arrancado un cartel de un sindicatos mayoritario (Comisiones Obreras, en concreto) durante la campaña sindical (recordemos que la CNT es contrario a la concurrencia a elecciones, incluidas sindicales). Puede consultarse la nota de prensa en <https://www.cnt.es/noticias/cnt-salud-venganza-y-represion-en-el-miguel-servet-de-zaragoza/>

“El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas”, así como “el abandono del servicio” se tifica en todos los casos como falta muy grave³⁵. Pero discrepan en relación al “el incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario”, tanto RD 33/1986 como el Estatuto Marco lo catalogan de leve “cuando no constituya falta muy grave”, pero el TREBEP (que recordemos solo tasa las faltas muy graves) introduce una nueva directriz: “no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas”, que posee una connotación proactiva que no recogen las demás redacciones³⁶. En general, tanto el Estatuto Marco como el RD 33/1986 consideran “la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave” como falta grave, y “el descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones” como leve.

“Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo” se catalogan como infracciones graves tanto en el Estatuto Marco, como en el RD 33/1986. Pero a partir de aquí, comienza la discrepancia.

Para el personal de la Administración Civil del Estado (así como de sus Organismos autónomos) se considera falta grave “el incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes”, mientras que para el

³⁵ Por “notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas” le fue abierto expediente sancionador a un ATS. Se demostró que había alterado unos blísteres que contenían un opiáceo denominado *Tramadol* que sustituyó por *Metamizol* (*Nolotil* en su nombre comercial), dado que ya había sido detectada una anomalía similar en ocasiones anteriores se entendió reincidencia y se le sancionó por la comisión de una falta muy grave a suspensión de empleo y sueldo por quince meses. En un recurso posterior se desestimó el agravante de reincidencia, pues tal hecho no había sido probado, pero no se le redujo la pena. Por ello la STSJ GAL 9615/2016 consideró parcialmente su recurso y le rebajó la sanción a 9 meses, pues entendió que además de no haber sido demostrada la reincidencia tampoco hubo intencionalidad porque el recurrente padecía un trastorno mental. Por otra parte, la STSJ CANT 262/2018 conoce de un recurso interpuesto por un Operario de instalaciones deportivas que presta sus servicios como personal laboral para un Ayuntamiento, al que se le incoe procedimiento sancionador por “abandono del servicio”, que el órgano instructor califica de “infracción muy grave del art. 95.2.C) del TREBEP (entre otras) y le propone para una sanción de suspensión de empleo y sueldo de dos años de duración como “total responsable de la apertura y funcionamiento de una instalación deportiva municipal” que se negó reiterada, continua y expresamente a abrir en el horario que se había decidido en sesión plenaria. En este caso el Tribunal desoye la súplica del recurrente y le recuerda a este que tal falta puede ser sancionada hasta con tres años de suspensión de empleo y sueldo (lo catalogan como grave), siendo la impuesta de dos años. Cabe destacar en el caso que la situación de incumplimiento se mantuvo durante años con una aparente permisividad por parte de los responsables municipales.

³⁶ Para algunos autores [QUINTANA (2009: p. 342)], sin embargo, esto puede deber a un error del legislador que donde quiso decir “diligentemente”, empleó el término “voluntariamente”.

personal estatutario sanitario necesitan el doble para producirse la misma falta, en ambos casos por debajo de sus respectivos umbrales se tendrá por falta leve. En relación con las faltas de asistencia, el RD 33/1986 establece la comisión de tres días de inasistencia en tres meses para articularse la falta grave, lo que supone una regulación, *a priori*, más severa que la establecida en el Estatuto Marco, que precisa de más de tres días continuados, o la acumulación de cinco faltas en dos meses sin autorización ni causa justificada, para cometerse el mismo nivel de infracción. No obstante, el RD 33/1986 introduce la necesidad previa de haber sido objeto de sanción por falta leve las faltas previas (es falta leve, tanto para el RD 33/1986 como para el Estatuto Marco, la falta de asistencia injustificada de un día), algo que no es necesario ni preciso en el Estatuto Marco que, además, introduce una tipicidad de rango superior para aquellas faltas que supongan cinco días continuados, o la acumulación de siete faltas en dos meses, computados desde la primera falta.

En esta misma línea podemos establecer una comparación con lo aducido por el art. 52.d) del Estatuto de los Trabajadores que (hasta el 20 de febrero de 2020³⁷), articulaba el despido objetivo por “faltas de asistencia al trabajo, aun justificadas pero intermitentes, que alcanzasen el veinte por ciento de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos siempre que el total de faltas de asistencia en los doce meses anteriores hubiera alcanzado el cinco por ciento de las jornadas hábiles, o el veinticinco por ciento en cuatro meses discontinuos dentro de un periodo de doce meses” y con su art. 54.2.a) sobre la extinción de contratos por incumplimiento grave y culpable del trabajador sobre “faltas repetidas e injustificadas de asistencia o puntualidad al trabajo”³⁸.

En lo referente a su aplicación práctica, son el grupo de infracciones más numerosos en cuanto a expedientes abiertos (representan un 37,15%), también es el grupo más dado en aparecer en modalidad combinada. Especialmente aquellos que tienen que ver con la jornada laboral suelen aparecer acompañados de otras faltas de igual naturaleza o acompañado de alguna forma de infracción de por desconsideración o falta de respeto a

³⁷ Artículo derogado por Real Decreto-Ley 4/2020, de 18 de febrero.

³⁸ Cabe señalar que en lo que respecta al incumplimiento de la jornada, que el art. 30.1 del TREBEP señala que “sin perjuicio de la sanción disciplinaria que pueda corresponder, la parte de jornada no realizada dará lugar a la deducción proporcional de haberes, que no tendrá carácter sancionador”. Se configura así una restitución de un desequilibrio económico que debe ser corregido y que es independiente de la sanción que concurra.

compañeros o superiores, o junto a infracciones relativas a la alteración de control de los sistemas de control horario.

Como se observa de la *figura 10*, dentro de un ejercicio de simplificar la observación de los datos, entre otros, no se entra a analizar las diversas modalidades para el incumplimiento del horario laboral (con sus diferentes graduaciones), basta diferenciarlo del abandono del servicio para darnos cuenta de la dinámica. En un primer vistazo ya se que es un recurso empleado, que prima los que tienen que ver con la jornada o con el incumplimiento de deberes y obligaciones del puesto que suelen acompañarse con la desobediencia expresa a los superiores.

Forma de finalización	Tipo de Infracción						
	Abandono del puesto	Descuido o negligencia	Incumplir deberes y oblig.	Desob. a ordenes o superiores	Alterar los controles horarios	Incump. de la Jornada	Falta de rendimiento
Resolución	19	14	66	44	13	70	16
Resolución recurrida	0	0	0	0	1	1	0
En instrucción	2	2	3	21	1	7	3
S/especificar	1	14	3	0	0	1	0
Archivo							
Sobreseimiento	0	0	1	0	0	1	1
Prescripción	0	1	0	0	0	0	0
Jubilación	0	0	0	1	0	2	0
Fallecimiento	1	0	0	0	0	0	0
Extinción de responsabilidad	0	1	0	0	0	0	0
S/especificar	2	3	3	2	0	1	0

Figura 10 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

No existen sorpresas en cuanto a la corrección de las infracciones. La suspensión de funciones sigue siendo la forma predilecta de sanción (15 casos por encima de los seis meses) y por la naturaleza de las propias infracciones (muchas de ella catalogadas como leves) le sigue el apercibimiento o la amonestación (ver *figura 11*). Aunque destaca que, es con mucho la razón para proceder a la sanción más gravosa. El 82% de los despidos disciplinarios o separaciones del servicio fue dentro de esta categoría, de los cuales, al menos un 90% le fue aplicado a personal laboral³⁹.

Tipo de sanción impuesta (firme o no)	Tipo de Infracción						
	Abandono del puesto	Descuido o negligencia	Incumplir deberes y oblig.	Desob. a ordenes o superiores	Alterar los controles horarios	Incump. de la Jornada	Falta de rendimiento
Amonestación	0	12	21	0	0	7	0
Inhabilitación ascenso	0	0	0	0	0	3	0
Suspensión de funciones	7	2	29	30	14	52	16
Separación del servicio	12	0	15	14	0	8	0

Figura 11 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

4- Quebranto en los derechos esenciales

La última tipología que podemos establecer respecto a agrupación de las infracciones, son aquellas que suponen un quebranto en los derechos esenciales de los individuos. La principal tiene que ver con “el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública” que todos articulan como falta muy grave pero que el Reglamento (por estar dirigido al ámbito estatal) omite la referencia a los respectivos

³⁹ Recuérdese la previsión hecha en el Capítulo de “Consideración generales” sobre el cómputo para distinguir personal laboral del funcionarial.

Estatutos de Autonomía, del mismo modo que el Estatuto Marco omite las referencias a las ciudades de Ceuta y Melilla, que si contiene el TREBEP⁴⁰.

Respecto a las situaciones de discriminación, que articulan las infracciones del mandato constitucional contenido en su art. 14, observamos un listado de razones similares, pero no enteramente iguales. El TREBEP diferencia “origen racial y étnico” mientras los otros lo reducen por una forma más genérica de “raza”; pero mientras la Ley Básica distingue y protege tanto la discriminación por religión y por las convicciones, así como por “la opinión” el RD 33/1986 omite (de forma explícita) las convicciones aunque introduce “los actos limitativos de la libre expresión de pensamiento, ideas y opiniones”; y, en el lado contrario, el Estatuto Marco lo desarrolla en “razones ideológicas, morales, políticas, sindicales, [...] religión” y amplía así mismo a cualquier “circunstancias económicas, personales o sociales, dejando claro además de que se refiere tanto a los usuarios, al personal, como al resto de individuos con los que quepa la interacción.

El “acoso laboral” no aparece tipificado de forma expresa en el RD 33/1986, y en el Estatuto Marco solo lo hace de forma limitativa respecto del TREBEP, en tanto solo constituye falta muy grave “cuando suponga agresión o chantaje” y falta grave “cuando el sujeto activo del acoso cree con su conducta un entorno laboral intimidatorio, hostil o humillante para la persona que es objeto del mismo”⁴¹.

No obstante, sí tipifica el RD 33/1986 “el atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración” como falta grave, algo que hace de forma similar el Estatuto Marco de forma menos restrictiva y con mayor imposición de pena en tanto habla de “grave agresión a cualquier persona con la que se relacionen en el ejercicio de sus funciones”⁴².

⁴⁰ El TREBEP emplea el término “respeto” mientras que el Reglamento mantiene el empleo del término “fidelidad”, tal y como recogía el art. 31.1 a) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, lo que supone, de facto, una voluntad de relajar la exigencia sobre el compromiso político exigido a los empleados públicos.

⁴¹ Obsérvese que el legislador realiza una distinción manifiesta entre el acoso moral (contenido en 95.b) y el acoso laboral, entendiendo que pueden ser dimensiones o manifestaciones de diferentes realidades.

⁴² Bajo este supuesto de “atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración” se sancionó a un Jefe de equipo de la empresa pública de Correos (STSJ AND 15966/2017) que, en el ejercicio de sus funciones por su acceso a la plataforma bancaria BANCORREOS, realizó una serie de operaciones fraudulentas abusando de la confianza que una mujer de edad avanzada había depositado en él (cuando acontecieron los hechos no estaba en vigor la reforma operada por el TREBEP). En virtud de la

Por otra parte, “la grave desconsideración” se articula en ambas normas como grave y a mera “incorrección” como leve, articulando así, una proporcionalidad en la relación entre infracción y consecuencia.

De un caso de esta naturaleza conoció el Tribunal Constitucional (STC 187/2015, de 21 de septiembre). Un funcionario denuncia estar siendo objeto de acoso laboral, tras lo cual recibe una visita de unos inspectores ante quienes se exploya detallando los sucesos que ha venido observando y sufriendo. En base a estas declaraciones le es incoado un expediente disciplinario por el que se le sanciona a veintitrés meses de suspensión de funciones por la comisión de ocho faltas disciplinarias graves constitutivas de las conductas tipificadas como “grave desconsideración con otros funcionarios”, y como “grave atentado a la dignidad de otros funcionarios”. El recurrente adujo que ellas se amparaban dentro de su derecho constitucional a la libertad de expresión, tras un largo periplo judicial, el Tribunal Constitucional estimó la pretensión del recurrente y anuló la resolución las resoluciones sancionadoras correspondientes.

Sobre un recurso contra la decisión de suspensión por un año por una falta tipificada como muy grave de acosos sexual, conoció la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (2426/2019). Sin duda escasa sanción, máxime cuando se atiende al hecho de que el infractor es miembro del cuerpo policial y que, aunque la sanción de suspensión superior a 6 meses comporta la pérdida del puesto, nada se dice de la debida necesidad de separar a la víctima de su agresor que volverá al mismo centro transcurrida su sanción. Otro caso de acoso sexual, esta vez con el agravante de “cuando el sujeto

responsabilidad patrimonial que acontece en estos supuestos, la Administración cubrió las cantidades retraídas irregularmente sin que el sancionado revirtiera esos fondos a la administración (salvo en 3.510€ de un descubierto de 18.510 euros).

Observamos aquí varios hechos interesantes, una es la poca importancia que es este caso dio el tribunal a buscar la perfecta tipificación de los hechos, lo que sustituye por una extensiva explicación de parte de porque es constitutiva de infracción en base al quebranto de los principios generales de conducta de los funcionarios públicos. La otra es que, a diferencia que se observan en otros casos donde se aprovecha para meter una pluralidad de causas diversas, en esta se recoge las declaraciones de empleados de la oficina que manifiestan que " su puesto es el de Jefe de Equipo de oficina y sus funciones son apoyar al Director de la oficina, su sustitución en vacaciones y otras aunque en realidad no ejerce la mayoría de sus funciones porque prácticamente está siempre de baja y en los periodos en que trabaja, entre que no está al día en las aplicaciones informáticas y que realmente no existe confianza en él por su falta de práctica y otros, en definitiva lo que hace , cuando está de alta es tirar los apartados, el alta de la paquetería recibida y poco más", ello por si misma evidencia una incapacidad para su puesto susceptible de infracción que sin embargo no fue objeto de apertura del procedimiento correspondiente La sanción impuesta fue de trece meses de suspensión.

activo del acoso cree con su conducta un entorno laboral intimidatorio, hostil o humillante para la persona que es objeto del mismo", calificado como infracción muy grave, conoció el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Logroño (SJCA 1513/2018 de 26 de diciembre). En este caso, y como quedó acreditado por el personal testigo de los hechos, un médico insistió de forma expresa y recurrente para que una enfermera mantuviera relaciones sexuales con él, incluyendo asirla del brazo para introducirla en una habitación. Aunque en este concreto caso se añadió la infracción de carácter leve de "incorrección con los superiores, compañeros, subordinados o usuarios" la sanción impuesta fue de tan solo ocho meses de suspensión (y no concurrencia en los procesos de llamamiento mediante bolsa de empleo) sin mención alguna al acatamiento de alguna medida paliativa para evitar la coincidencia futura del agresor con su víctima, pues es importante resaltar que hablamos en este caso de una comunidad uniprovincial de reducido tamaño como Logroño.

Otros derechos esenciales que pueden ser vulnerados son los derechos colectivos del art. 15 del TREBEP. Todas las normas coinciden en articularlos por falta muy grave tanto "la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales", como "la realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga" o aquellos que impidan "el adecuado funcionamiento de los servicios esenciales durante la misma". El RD 33/1986 regula de forma expresa y con la máxima infracciona la "participación en huelgas, a los que la tengan expresamente prohibida por la ley".

Este catálogo viene ampliado por una serie de disposiciones, articuladas como faltas muy graves por el Estatuto de los trabajadores, como son: "la negativa a participar activamente en las medidas especiales adoptadas por las Administraciones públicas o servicios de salud cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad"; "la negativa expresa a hacer uso de los medios de protección disponibles y seguir las recomendaciones establecidas para la prevención de riesgos laborales, así como la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo por parte de quien tuviera la responsabilidad de hacerlas cumplir o de establecer los medios adecuados de protección"; y "La negligencia en la utilización de los medios disponibles y en el seguimiento de las normas para la prevención de riesgos laborales, cuando haya información y formación adecuadas y los medios técnicos indicados, así como el descuido en el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo por parte de

quien no tuviera la responsabilidad de hacerlas cumplir o de establecer los medios adecuados de protección”.

Los principales registros en materia disciplinaria en AGE son los referidos a la falta de desconsideración que, como ya adelantábamos, se acompaña de otras de infracciones (ver *figura 12*). Cuando así lo hace se corrige mediante suspensión que rara vez (solo en dos ocasiones conocidas) supera los 6 meses; cuando va sola se corrige mediante el mero apercibimiento (ver *figura 13*).

		Tipo de Infracción		
Forma de finalización		Incumplir la CE78 o análogos	Toda forma de desconsideración	Acoso Sexual
Resolución		1	130	1
Resolución recurrida		0	7	0
En instrucción		1	9	1
Suspensión		0	2	0
Caducidad		0	3	0
S/especificar		2	12	2
Archivo				
	Sobreseimiento	0	4	0
	Prescripción	0	1	0
	Declaración de incapacidad	0	0	0
	Fallecimiento	0	1	0
	S/especificar	0	6	0

Figura 12 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

Cabe resaltar de la *figura 13* que el acoso sexual se corrige mediante el traslado (sin cambio de localidad) del acosador que, de igual modo que ocurría con la profesora (STSJ CLM 810/2017) que abusaba verbal y físicamente de sus alumnos, no pone el foco en el

problema (la conducta intolerable), solo “se lo endosa a otro”. En este caso la actitud relajada del instructor recayó sobre empleados con relación laboral, pues a los dos casos se les aplicó el Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado (CUAGE). Existe otro caso (no reseñado en la tabla) que traspasa la barrera del acoso y entra en una infracción de los arts. 179 y 181 del Código Penal que se encuentra paralizado en instrucción.

Tipo de sanción impuesta (firme o no)	Tipo de Infracción		
	Incumplir la CE78 o análogos	Toda forma de desconsideración	Acoso Sexual
Amonestación	0	16	0
Traslado	0	0	2
Traslado con cambio de localidad	0	1	0
Inhabilitación cargo/empleo	0	1	0
Suspensión de funciones	1	106	0
Separación del servicio / Despido	0	2	0

Figura 13 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

5- Inciso sobre la correcta tipificación

Para concluir este apartado, que hemos venido a dividir en cuatro categorías para su mejor comprensión, haremos una referencia a la importancia de la correcta tipificación de las infracciones. A este respecto resalta la STSJ CL 3466/2019 sobre un ilícito en el que el actor, a fin de beneficiarse económicamente del programa social, falsificó una serie de facturas. Siendo sancionado por comisión de una falta muy grave en base a “desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior” recurrió, pero el Tribunal Superior de Justicia que conoció su caso entendió que tales hechos no podían

ser considerados tal, pues para su comisión se requiere que exista una orden clara y precisa de un superior dirigida al inferior. Desobedecer o inobservar una norma de carácter general (la Circular 2-001 de la Tesorería General de la Seguridad Social, de 15 de diciembre de 2015 en este caso) no incurre en desobediencia, que precisa de mandato concreto y específico, en este caso inexistente.

No consiste en sancionar, por tanto, sino en la existencia, clara y manifiesta, entre la tipificación y los hechos. Y es por ello que el Tribunal determina: “que ante la imposible subsunción de los hechos imputados en la norma invocada como constitutiva de infracción es procedente la íntegra estimación de la demanda [...], en atención al hecho de que la resolución sancionadora de la Administración ha integrado indebidamente la conducta en un tipo previsto para otros supuestos, pero en atención a la actuación del recurrente que pudiera haber introducido alteraciones en facturas, se considera que tal conducta es equivalente a la existencia de dudas de derecho a los efectos de su no imposición a ninguna de las partes”. Se observa aquí la primacía que hace de la correcta tipificación que debe regir la potestad sancionadora, que, no quedándose en la mera admisión del recurso, da traslado a otra autoridad, en este caso el Ministerio Fiscal, sobre unos hechos constitutivos de delito de los que ha tenido conocimiento⁴³.

Menos proactiva a la hora de proponer alternativas a las incorrectas tipificaciones es la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha (STSJ CLM 3033/2018) que desestimó el recurso interpuesto por el Servicio de Salud de la región (SESCAM) contra una doctora de su Servicio a la que un Tribunal anterior le había anulado el procedimiento sancionador abierto contra ella por “el quebranto de la debida reserva respecto a datos relativos al centro o institución o a la intimidad personal de los usuarios y a la información relacionada con su proceso y estancia en las instituciones o centros sanitarios” (falta muy grave contenida en el art. 72.c) del Estatuto Marco) provocado por ser titular de acciones de una clínica dental cuyos servicios “aconsejaba” a los pacientes que la visitaban en su condición de ortodoncista en el servicio público de

⁴³ No es objeto de este estudio analizar la tipificación penal de los delitos que pueden cometer los funcionarios en el ejercicio de sus actuaciones, pero resulta muy interesante el estudio sobre “Desviación de poder y prevaricación administrativa” de LÓPEZ BENÍTEZ (2018) sobre las discrepancias en torno al encausamiento de estas figuras en vía penal o contencioso-administrativa y que suponen una diferenciación tan crucial como la incursión en un vicio de nulidad total o de anulabilidad en los procedimientos sobre los que han desplegado efectos.

salud. La sentencia no menciona en ningún momento de forma directa el error de tipificación (que sería la existencia de un conflicto de intereses del que, por el relato de los hechos, no se observa que pidiera compatibilidad) y por ello apoya el Tribunal su tesis en la idea de que esa clínica ha sido aconsejada por otros compañeros de la actora sin que se haya abierto causa contra ellos y se antoja intencionado tal omisión por el modo en el que cataloga a la citada clínica de mera “ortodoncia”, afeándole al SESCOAM, incluso, su incorrecta denominación (cuando, en efecto, una visita rápida a la web de la empresa evidencia sin mayores indagaciones que sus servicios son extensos y globales y no se restringen a esa mera ortodoncia pretendida por el TSJ CLM) e insistiendo lo justo y suficiente que tratándose de mera ortodoncia esta no es cubierta por el sistema y que por tanto la recomendación a esta clínica es un “favor” (según palabras textuales del Tribunal) que se le hace al paciente⁴⁴. Fueron de hecho estos pacientes los que propiciaron el procedimiento sancionador mediante reiteradas denuncias por las derivaciones a la citada clínica y por los abusivos precios de la misma que el Tribunal despacha como la mera libertad de mercado.

Entendiendo por tanto que se trataban de hechos sobradamente conocidos por las autoridades del Centro sanitario y en atención a que no fue por iniciativa propia (si no por paliar el escándalo público) por lo que se incoó procedimiento sancionador y que además este fue tipificado de una forma manifiestamente torpe, cabe sospechar que pudiéramos estar ante una maniobra de distracción cuyo objeto no sea la corrección de la conducta desviada, como fin que debe perseguir el instrumento sancionador.

⁴⁴ Nótese que este argumento es dilapidaría si la acusación fuera de “conflicto de intereses”, como se deduce de los hechos, pero al haberse tipificado como “reserva de datos de pacientes” el mismo argumento es exculpatorio.

IV.- RÉGIMEN DE LAS SANCIONES

Las sanciones que pueden imponérsele a un funcionario vienen condicionadas por el nivel de gravedad de la infracción cometida y en atención a la advertencia contenida en el art. 96.3: “El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación”. Debe valorarse también el grado de imputabilidad del sancionado, si este se encuentra disminuido por enfermedad u otra causa (temporal o permanente), haya o no concurrido la misma para la obtención de la propia plaza por haber accedido a la función pública por la vía de reserva de plazas⁴⁵.

El abanico de sanciones va desde:

- la *separación del servicio* de los funcionarios (en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento y en el de los laborales, su equivalente es el despido disciplinario⁴⁶); que una vez adquirida firmeza no contempla la rehabilitación (salvo que se observe un carácter excepcional en virtud del art. 68 del TREBEP) e impide (a través del art. 56.1.d) del TREBEP) la posterior participación en procesos selectivos de acceso al empleo público ⁴⁷.

- la *suspensión de funciones* (de empleo y sueldo en el caso del personal laboral); En este caso se refiere a la sanción firme que opera de distinta manera que la suspensión

⁴⁵ Tal fue el caso visto en SAN 3162/2013, donde se le impuso una sanción de separación de servicios a un funcionario diagnosticado de trastorno bipolar por ausencias continuadas a su puesto de trabajo y que debido al mismo (trastorno) no recurrió el procedimiento conforme a la norma. El tribunal apreció su condición, y en bases a ello le rebajó la sanción a suspensión de empleo y sueldo por 4 años.

⁴⁶ Nótese que al hacer manifiesta distinción entre el funcionario de carrera, el interino y el personal laboral, el impedimento para concurrir en pruebas selectivas es indiferente, a priori, al primero, no así a los funcionarios de carácter temporal (interinos o laborales). Por lo tanto, la naturaleza del nombramiento comporta diferentes consecuencias sancionadoras, al menos en lo que a este supuesto se refiere, y es de especial laxitud para el personal laboral, pues a diferencia del funcionario interino, se le reconoce (aun sin indemnización) la readmisión en caso de desestimarse la acción infractora.

⁴⁷ Tal y como se deduce de la STS 3780/2017 de 24 de octubre de 2017, la separación del servicio se refiere a la totalidad de los Cuerpos en los que se preste servicio, tanto en el que se está en situación activa, como en el que se está en excedencia, pues la separación es sobre el servicio público.

provisional a la que nos referiremos más adelante. En todo caso, son acumulables sin que puedan superar los 6 años ⁴⁸.

- el *traslado forzoso*, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca; sin que quede establecido ninguna cuestión sobre la duración de la misma, o si tal tiene carácter fijo o temporal.

- el *demérito*, que consiste en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.

-el *apercibimiento*, donde, frente a lo que venía disponiendo la legislación precedente (y aun dispone el Estatuto Marco), se omite la relación con la infracción leve, por lo que nada impide corregir mediante el apercibimiento una falta de mayor gravedad, salvo invocación del principio de proporcionalidad, como regidor del instituto sancionador.

Sanción	Nº expedientes	Leve	Grave	Muy Grave	s/espec.
Apercibimiento	60	55	1	1	3
Traslado	2	0	0	2	0
Traslado con cambio de localidad	1	0	1	0	0
Inhabilitación cargo/empleo	1	0	0	1	0
Inhabilitación ascenso	4	0	3	1	0
Suspensión de funciones	361	9	267	69	16
s/especificar	35	6	20	5	4
≤ 1 mes	154	3	135	7	9
> 1 mes y < 6 meses	116	0	78	35	3
≥ 6 meses y < 1 año	31	0	21	10	0
≥ 1 año	25	0	13	12	0
Separación del servicio / Despido	42	0	2	40	0

Figura 14. Número de sanciones impuestas por categoría dentro de las resoluciones sancionadoras
(elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

⁴⁸ Véase la SAN 402/2020 que ratificó la sanción impuesta a un funcionario del CSIC por grave desconsideración hacia sus superiores y compañeros, por ello fue suspendido de sus funciones durante sesenta días hábiles, veinte días hábiles por cada una de las faltas cometidas.

En lo que se refiere a la predilección para corregir cada infracción, como se observa en la *figura 5*, se ve una clara preponderancia en favor de la suspensión de funciones para corregir las infracciones graves, en especial con valores por debajo de los seis meses que no comportan pérdida del puesto de trabajo (art. 90.1 TREBEP), incluso para faltas muy graves y por encima de medidas más drásticas como la separación del servicio (o su equivalente de despido para el personal laboral)⁴⁹.

Por otra parte, también se prevé la posibilidad de articular otras sanciones mediante ley, dejando así abierta la posibilidad de que el legislador rompa su tradicional falta de originalidad normativa; más a la contra se observa una reducción en las tasaciones. Por un lado, el propio TREBEP elimina de este art. 96 una medida que aparecía en los códigos disciplinarios sobre la función pública hasta 1992: la reducción proporcional de retribuciones; por otro, ni el RD 33/1986 ni el Estatuto Marco, se hacen eco de la figura del demérito que suele ir acompañada, como se deduce de la jurisprudencia consultada, de otras sanciones⁵⁰.

Tal es el caso de la funcionaria de Correos (STSJ GAL 3731/2017) que ejerciendo de directora de oficina tenía la *costumbre*, contraria a las propias directrices de la entidad, de no guardar los justificantes de giros inferiores a 700€ y que, tras denunciar un cliente que el giro no había llegado a su destino y no poder la autora justificar el mismo, fue sancionada con cambio de oficina por la comisión de una falta grave. Pero ejerciendo sus funciones de directora en encomienda (siendo su plaza obtenida de nivel C2), tal traslado llevaba *de facto* parejo el consiguiente demérito, y por ello recurrió. El juez observó que tal demérito era conforme a derecho, no obstante, avaló su pretensión al estimar que, si bien tal dinero nunca apareció, la recurrente lo había repuesto y no había indicios de mala fe, sino mera negligencia.

Solo el Estatuto Marco establece una nítida línea desde la infracción cometida hasta la sanción impuesta. El TREBEP solo lo hace para la separación de servicio (o despido

⁴⁹ Como ya vimos en el Capítulo de *Consideraciones generales*, esta preferencia de la suspensión por encima de la separación del servicio o despido parece invertirse cuando lo especificamos al personal laboral y no a los empleados públicos en su conjunto.

⁵⁰ Si bien es cierto, el Estatuto Marco se hace eco de dos formas distintas en la sanción de traslado forzoso, que lo articula con o sin cambio de residencia (solo de centro de trabajo) a razón del grado tasado en la falta cometida.

disciplinario) y, además, establece el límite máximo que debe durar la suspensión de funciones no imponiendo un mínimo, como si hace el RD 33/1986 que articula una horquilla para cada falta y su sanción (salvo para la separación de servicio y el apercibimiento que deberán ser por falta muy grave y leve respectivamente)⁵¹. No obstante, cabe destacar una llamativa cuestión en relación con el lenguaje empleado a la hora de relacionar la infracción con su sanción (como hace el Estatuto Marco) o a la inversa (como hace el RD 33/1986). Parece tema baladí, pero no lo es en absoluto. Mientras el Estatuto Marco establece nexos claros sin ambages, el RD 33/1986 opera en un lenguaje más oscuro, sujeto a una mayor hermenéutica; su lenguaje pone el foco en la sanción que no agota ni limita (por el empleo de tiempos verbales de posibilidad) la totalidad de las infracciones⁵².

En vista de la jurisprudencia, la separación de servicios solo se reserva para casos extremadamente graves y extremos: como policías condenados por asesinato (SAN 2918/2017); por tráfico de drogas (STS 722/2019; SAN 5259/2018; STSJ M 10555/2017); o que son condenados por un delito continuado de abusos sexuales (SAN 850/2019); o por abusar de inmigrantes, regulares o no, para que realizasen trabajos contrarios a la legislación laboral en condiciones penosas e inhumanas (SAN 295/2018); o por hostigamiento a un testigo en el ejercicio de su trabajo (STSJ M 9325/2018); y, en general, todo aquel condenado en firme por delito doloso, aunque tal delito se cometa en periodo de descanso, como se puede ver en STSJ AND 14829/2017 que defiende la idea de no puede ser permitidas conductas que, en el ejercicio de sus funciones, ellos mismos han de impedir o cuya sanción han de facilitar cuando son realizados por otro; o estando de baja de baja el infractor (STSJ CAT 11846/2018) pues, en todo caso, se encontraba en situación administrativa de servicio activo.

⁵¹ Cabe destacar que el límite que el TREBEP establece para la suspensión, no lo articula para el cambio de residencia, ni tan siquiera para imponer un mínimo, el cual deja al arbitrio del órgano sancionador.

⁵² Sí observamos el art. 16, este nos indica que las sanciones de “suspensión de funciones” y “traslado con cambio de residencia” “podrán imponerse por la comisión de faltas graves o muy graves”; es decir, podrán o no, porque es una afirmación categórica y por ello podrán imponerse también por infracciones leves y lo que es más significativo, las infracciones graves y muy graves podrán llevar pareja esa sanción, o cualquier otra. Por lo tanto, se nos antoja un precepto un tanto insustantivo que poco aporta a determinar, para cada infracción (que es al fin de cuentas el eje central de un proceso sancionador) su debida sanción.

También fue separado del servicio un funcionario de la Administración General del Estado que se negó a acudir al trabajo reiterada y manifiestamente porque discrepaba de su destino adjudicado, en este caso Murcia (SAN 187/2019).

Es relevante el número de ocasiones en los que el órgano jurisdiccional revisor rebaja la sanción definitiva de separación del servicio originaria por una suspensión temporal. En materia de incompatibilidad, tenemos el caso de un agente de policía con trabajo a turnos que también ejercía de abogado. En este caso, aunque se apreció que existía una incompetencia funcional y material manifiesta, se rebajó la sanción de separación del servicio a suspensión por cuatro meses (STSJ CV 6038/2019).

O incluso se desestima en todos sus extremos como en el caso de un policía que fue sancionado en un primer momento con la separación del servicio durante un año por consumir cocaína. No recurrió y cumplió su pena. Reincorporado a su puesto persistió en su conducta y se le practicaron pruebas y analíticas que finalizaron con un informe médico que determinó que el expedientado era consumidor habitual de cocaína. En base a este informe y una serie de testimonios se incoó expediente disciplinario y fue sancionado con la separación del servicio que recurrió contradiciendo el citado informe y alegando mero carácter “ocasional” a su consumo. El Tribunal, tras una disertación sobre el concepto de *habitualidad* concluyó que el procedimiento sancionador era nulo porque se había basado un concepto indeterminado jurídicamente: “este Tribunal entiende que se ha vulnerado el principio de legalidad y tipicidad en la medida en que la descripción del tipo disciplinario es incompleta, ya que incorpora un elemento que no está definido en la ley, omisión que no dota de certeza jurídica a sus destinatarios y que no salvaguarda la aplicación objetiva e igualitaria de la norma con la consiguiente indefensión que ello genera” (STSJ CAT 9521/2017). Lo que, cábalas metafásicas aparte, choca frontalmente con las tesis reiteradas por el resto de los tribunales de evitar consentir conductas que, en el ejercicio del cargo, tendrán que ser perseguidas y enjuiciadas por los propios actores.

Por ello resulta también llamativo la sanción de suspensión de funciones (cuyo recurso fue desestimado en STSJ CAT 11846/2018) interpuesto por un policía local que fue sancionado con suspensión de funciones por 15 meses por haber sido sentenciado en firme

por dos delitos: uno en el ámbito de violencia de género y otro de vejaciones injustas en el propio ámbito de violencia de género, en base al mismo principio (haber sido condenado en firme por delito doloso). Este caso fue sentenciado con la pena (casi) mínima suspensiva que podía operar para las infracciones graves.

Por su parte la suspensión de funciones es la más comúnmente empleada (como se puede ver a lo largo de este trabajo) en los casos graves y comporta la pérdida de haberes, así como la pérdida del puesto cuando esta sea superior a 6 meses (art. 90 TREBEP) y conforme al art. 22 del Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (Real Decreto 365/1995), el funcionario suspendido debe solicitar el reingreso, que si no es concedido da lugar a la excedencia forzosa⁵³.

1- Inhabilitación en el proceso penal

En primer lugar, cabe tener en cuenta la interpretación extensiva que sobre los funcionarios públicos realiza el art. 24.2 del Código Penal, en su tenor literal: “se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”. Por lo que, a efectos penales, se abarca tanto desde el funcionario tipificado así en el TREBEP, como el resto de tipologías de empleados públicos, incluidos eventuales y laborales y las cualquier Alto Cargo o Autoridad que ejerza una actividad pública.

Conforme al art. 55 de este Código Penal, la inhabilitación especial es pena accesoria a las penas de prisión, cuando el empleo o cargo público del condenado ha tenido relación

⁵³ Según redacción dada por el art. 91 del TREBEP relativo al reingreso al servicio activo: “reglamentariamente se regularán los plazos, procedimientos y condiciones, según las situaciones administrativas de procedencia, para solicitar el reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera, con respeto al derecho a la reserva del puesto de trabajo en los casos en que proceda conforme al presente Estatuto”.

con los hechos cometidos⁵⁴. Esta pena se impone incluso aunque la conducta no constituya infracción disciplinaria y protegiendo así, tanto los intereses de la víctima del delito, como los intereses generales de los ciudadanos. La inhabilitación especial penal, es solo una pena accesoria, mientras que la separación del servicio disciplinario es la sanción principal y única (STSJ M 9325/2018). Distinguimos así la inhabilitación en el sentido penal, que es distinto del sancionador, que *de facto* deviene de la propia separación del servicio, que es un correlato del propio acceso a la función pública previsto en el art. 56.1.d) del TREBEP que establece como requisito esencial “no haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado”.

La inhabilitación penal, así como la suspensión de empleo o cargo público (sección 3ª del Capítulo I del Título III del Código Penal) tienen consecuencias diferentes según se pretenda acceder a empleos públicos o privados, ya que de imponerse para este último caso (inhabilitación especial de profesión, oficio, industria o comercio) no operaría con carácter definitivo como ocurre en la función pública, pero debe entenderse esta especial restricción legitimada precisamente por el especial cuidado que debe merecer la actividad pública. En este sentido se manifiesta la jurisprudencia y diversos autores como REBOLLO PUIG (2010: p. 437), quien establece además una distinción entre delitos que precisan ser cometidos por un sujeto específico, como es el funcionario público y que en ausencia de esta condición quedan vacíos; de otros que son punibles para todos, pero deben considerarse especialmente gravosos si los comete un empleado público pues

⁵⁴ Art 55 del Código penal: “La pena de prisión igual o superior a diez años llevará consigo la inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena, salvo que ésta ya estuviere prevista como pena principal para el supuesto de que se trate. El Juez podrá además disponer la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento, o bien la privación de la patria potestad, cuando estos derechos hubieren tenido relación directa con el delito cometido. Esta vinculación deberá determinarse expresamente en la sentencia”.

infringe el principio de irreprochabilidad que debe revestir a los integrantes de la Administración como garantes del interés público.

En cuanto a las diferencias: la suspensión supone la privación del ejercicio sobre un concreto empleo o cargo público que no implica la separación del servicio y que en todo caso debe reseñarse expresamente en la sentencia. La inhabilitación, por su parte, supone la pérdida de condición de funcionario (con los consiguientes honores privilegios que le sean inherentes), y puede tener carácter absoluto, es decir sobre todo empleo o cargo público, o carácter especial, es decir, sobre aquellos que concreto el órgano sancionador y que tendrán relación con el que sea objeto del reproche penal. En todo caso, quedará anotado en el registro de personal del organismo público del que fuera dependiente, así como en el Registro Central de Penados desde el que extenderá sus efectos ante todas las Administraciones públicas. Llegado el final de la vigencia de dicha inhabilitación, será el propio Juez o Tribunal que lo decreto quien dicte el auto de cumplimiento y extinción de la pena.

V.- EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

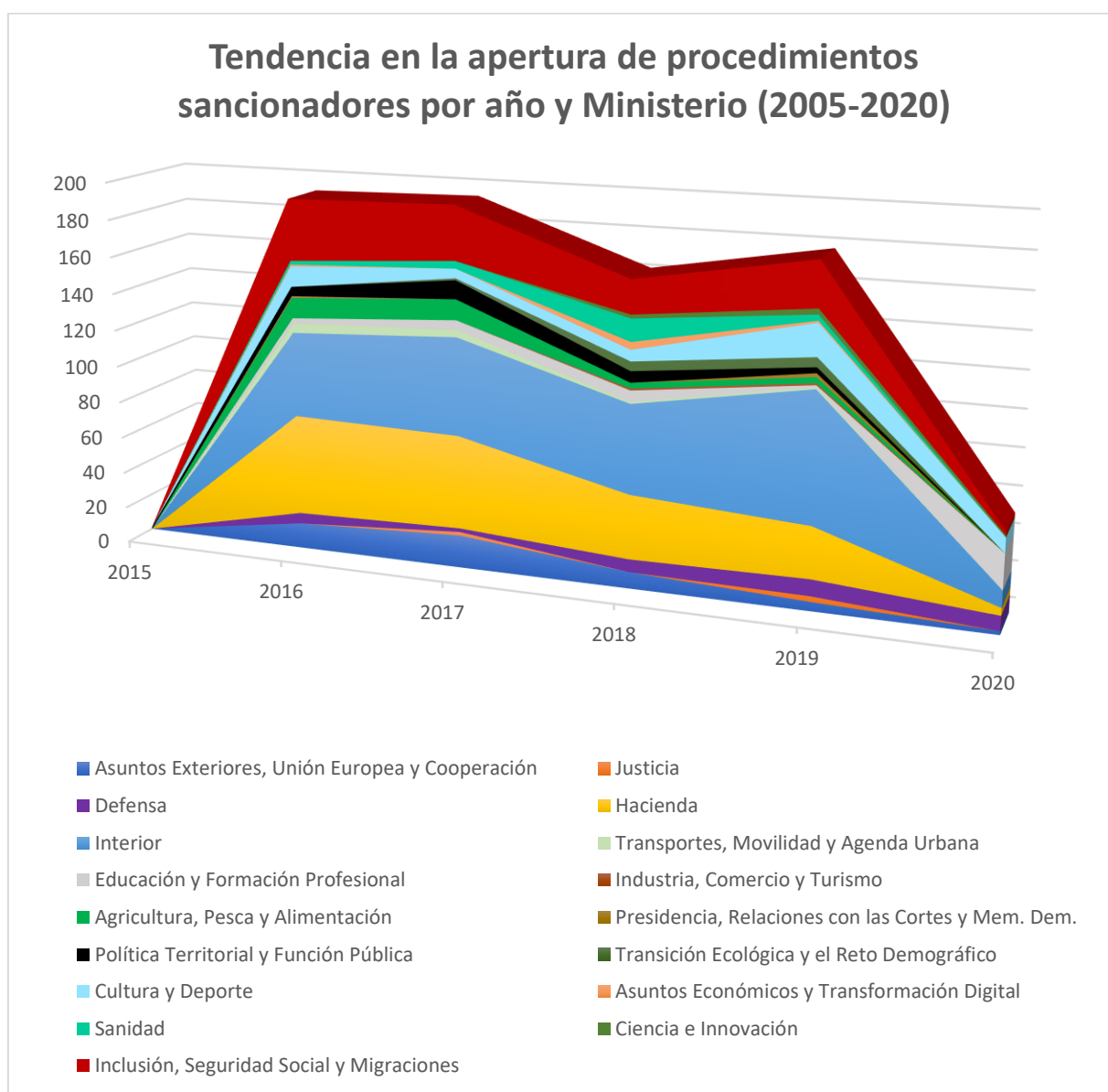


Figura 15 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

Los datos facilitados por la AGE nos muestran un bajo número de procedimientos abiertos, apenas son 785 expedientes en un periodo de 5 años, sin duda puede deberse a un correcto comportamiento por parte de los llamados a obedecerlo o una falta de observancia en la apertura de expedientes de esta naturaleza.

Se observa también un pico descendente con el comienzo del periodo de crisis económica de 2018 (ver *figura 15*) con un ligero aumento, sin llegar a recuperar los valores de los periodos anteriores.

De estos 785 expedientes (ver *figura 16*), ocho están suspendidos en espera de una resolución penal, 105 siguen en instrucción (uno relativo a 2016, otro de 2017, tres de 2018, 63 de 2019 y 37 de 2020); cinco caducaron y 44 han sido archivados por diversas causas que desgranaremos al final del capítulo, 504 alcanzaron una resolución sancionadora, de las cuales 26 están incurso en algún tipo de recurso. De los datos, podemos concluir que el instituto sancionador de la AGE posee una tasa de efectividad cercana al 69%.

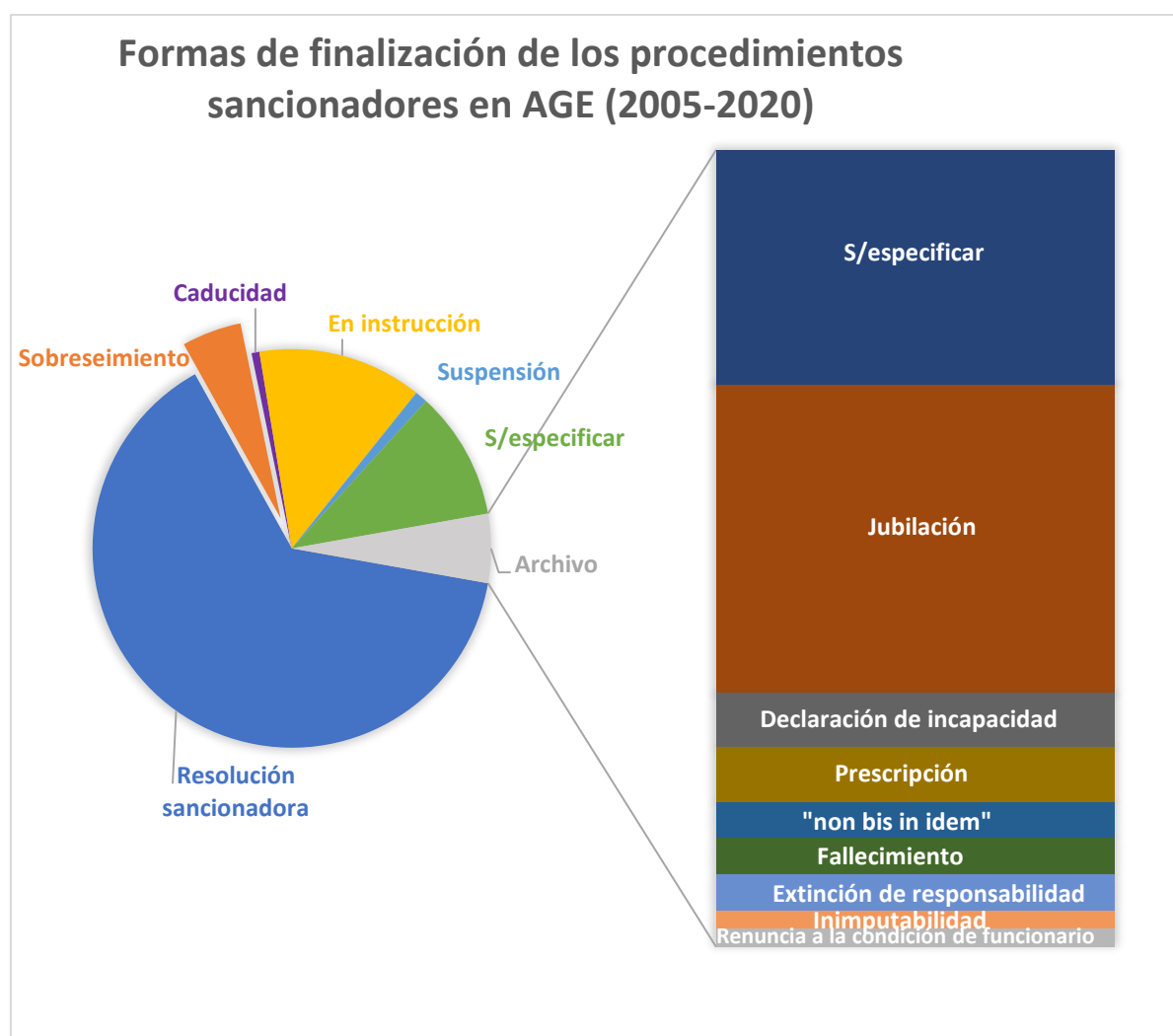


Figura 16 (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

Estos procedimientos descritos para la AGE incluyen tanto las faltas leves como las graves o muy graves, aunque se distinga su forma de proceder. Ante una (potencial) infracción leve, la autoridad o funcionario competente que corresponda al caso, formula la imputación y le da traslado por escrito al infractor para que formule cuantas alegaciones y pruebas estime pertinente en su defensa; tras lo cual adopta la decisión de imponer (o no) la sanción que considere, notificándosele así al interesado ⁵⁵.

Procedimiento distinto se sigue ante supuestas situaciones graves o muy graves, en el que es necesario incoar el correspondiente expediente sancionador (que se inicia de oficio⁵⁶), estableciendo la debida separación entre la fase instructora (que siempre recaerá en la persona de un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al acusado) y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos (art. 98 del TREBEP) y dando cuenta a la Junta de Personal (o delegados de Personal, en su caso) sobre la apertura del procedimiento, si este es delegado sindical (o figura análoga representativa de trabajadores) y en todo caso, sobre las sanciones impuestas por faltas muy graves (art. 40 del TREBEP).

En lo que se refiere a las diferentes tipologías de empleado, este epígrafe abarca a toda su diversidad en atención, ya que como establece el art. 93.4 del TREBEP, en materia de régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente título, por la legislación laboral, lo que en la práctica tiene mero carácter residual.

⁵⁵ Procedimiento sumario con audiencia al interesado.

⁵⁶ De oficio, ya sea por: propia iniciativa; como consecuencia de orden superior; a petición razonada de otros órganos; o por denuncia. Tal y como reza el art. 58 de LPAC. Hay que tener en cuenta, que, aun tratándose de una denuncia, esta no tiene más efecto que el de poner en conocimiento de la Administración la comisión de hechos supuestamente ilícitos, con el objetivo de que esta haga gala de su despliegue potestativo; no obstante, aunque deba iniciar el procedimiento, también puede archivarlo si no considera (la denuncia) de suficiente entidad o fundamento, en cuyo caso deberá motivar su decisión y hacérselo saber al denunciante (art 62 de la citada Ley).

1- Órganos competentes

Sobre los específicos órganos competente para cada caso, corresponderá a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario (art. 40.2 de la LRJSP). Por su parte, señala el artículo 94.1 del TREBEP que las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones. Del precepto se deduce en primer término que tal corrección es de aplicación cualquiera que sea la relación, contractual o funcionarial, de dichos empleados, pero nada nos indica sobre el concreto órgano competente para cada caso. Para ello, hay que acudir a la Ley concreta de aplicación para cada figura.

En el caso de los funcionarios de la Administración del Estado acudiremos al RD 33/1986 que a través de su art. 47 establece una distinción de órganos competentes según la naturaleza de la sanción disciplinaria a imponer: así, el Consejo de Ministros impondrá la sanción más gravosa, la sanción de separación del servicio; los Ministros y Secretarios de Estado del Departamento correspondiente para la suspensión de funciones y el traslado con cambio de residencia (salvo para una serie de supuestos tasados, como los supuestos de incompatibilidad) que lo será el Ministro de la Presidencia); por el último el apercibimiento lo ejercerán el Subsecretario del Departamento, los Directores generales, los Delegados del Gobierno, según el caso.

En la Administración local, opera el art. 21.1.h y el 34.1.h de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL en adelante) que establece como competente, con carácter general, al Alcalde y al Presidente de la Diputación, respectivamente⁵⁷. En este caso existe una expresa manifestación de inclusión del personal laboral y de toda infracción, incluida la separación del servicio (despido, en caso de laborales; pero en todo caso, dando cuenta al Pleno). Cabe introducir, a tenor de lo

⁵⁷ O en un sentido más general el art. 150.1.a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local que lo establece, con carácter general, al Presidente de la Corporación.

anterior, un breve inciso a la potestad de estos representantes públicos de delegar⁵⁸ en favor de concejales o diputados las atribuciones que le han sido conferidas, pues tal y como se deduce del precepto 21.3 y 34.3, la instrucción del procedimiento sancionador no está vetado en su conjunto, si no aquello que comporte la separación del servicio de los funcionarios (o su equivalen para el personal laboral) por lo que nada impide a un concejal o diputado al que se hayan atribuido expresamente dichas atribuciones, instruir un procedimiento disciplinario leve, grave o muy grave que no comporte la sanción más gravosa.

Para conocer sobre el órgano competente en materia de habilitados nacionales también acudiremos a la LBRL, en este caso su art. 11, que realiza una agrupación con dos criterios solapados: Uno en función de la naturaleza de la sanción, por el cual el órgano local corrige las sanciones impuestas por faltas leves; y el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, las faltas muy graves. En un subapartado intermedio realiza un cambio de criterio y designa como competente a la respectiva Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución “que no están comprendidas en el párrafo anterior”, es decir que no sean faltas muy graves. Resulta curiosa esta redacción, por un lado, dado que no es posible que una sanción consistente en la destitución venga a corregir una infracción diferente a “muy grave” tenemos una duplicidad en el órgano competente; por otro, puede darse el caso de una suspensión de funciones por falta diferente a “muy grave”, es decir por falta “grave”, pero existe un vacío competencial en el órgano competente llamado a conocer de las faltas graves que no comporten suspensión⁵⁹.

⁵⁸ El profesor Parada (1993) define la delegación como aquella transferencia, revocable en cualquier momento, del ejercicio de determinadas competencias administrativas (con diferente concreción, pero expresamente señaladas) recibidas directamente de la norma jurídica y siempre que está expresamente se lo permita, en favor de órganos inferiores dependientes de aquel. Se introduce así la importante matización que, aunque si bien el concejal pueda asumir la competencia determinada en materia disciplinaria, no es titular de la misma y por tanto no puede transferirla a su vez en otros órganos.

⁵⁹ También es sorpresivo el deber que impone la Ley de determinar la sanción antes incluso de instruir el propio procedimiento. Pues, a fin de cuentas, ¿Quién decide la sanción correspondiente si no hay nombrado instructor? Con tamañas dificultades prácticas es normal que no se incoen más procedimientos sancionadores a estas particulares figuras. En este caso, el exceso de celo del legislador provoca el desaliento para articular la propia herramienta y no deja de ser llamativo que, en las sucesivas reformas, lejos de solucionar el problema, lo hayan continuado enmarañando. Estamos sin duda ante el paradigmático ejemplo de que la profusión legislativa no es, necesariamente, indicador de mejora, sino más bien a la contra.

Para deshacer este aparente embrollo, el art. 91 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado simplifica y dicta que será el jefe de la oficina o del centro adscrito quien corrija las faltas de carácter leve, quedando el resto de faltas en el ámbito del Ministerio del que dependa el funcionario sancionado, y en caso de prestar sus servicios en el ámbito local, será competente el Pleno de la Corporación en la que preste servicios siempre que no comporte separación de servicios (que recordemos si será competente para la separación del servicio del resto de funcionarios dependientes de la Corporación de la que formen parte). La máxima garantía a estos funcionarios se erige cuando se trate de una sanción consistente en la separación del servicio, en cuyo caso se acordará por el Gobierno, a propuesta del Ministro correspondiente, quien previamente oirá a la Comisión Superior de Personal o, según la redacción del art. 150.1.b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (RDLRL), la Dirección General de Administración Local, que podemos entender órgano delegado del Ministro para estos asuntos ⁶⁰.

Por su parte el Estatuto Marco es más pragmático y flexible, ya que establece la competencia en esta materia directamente a cada Servicio dejándoles (por omisión) un margen de autoorganización dentro del mismo. Según dispone el art. 71.2 “los órganos competentes de cada servicio de salud ejercerán la potestad disciplinaria por las infracciones que cometa su personal estatutario, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial, civil o penal que pueda derivarse de tales infracciones” reiterándolo en el siguiente subapartado pero introduciendo la matización de referirse a aquel en el que se encuentra en servicio activo “con independencia del servicio de salud en el que inicialmente obtuvo su nombramiento”. Y dado que regula a su personal que puede estar sujeto a la Administración General o Autonomía (en virtud de las competencias que cada Estatuto de Autonomía haya asumido para sí), su disposición adicional octava deja claro que “siempre que en esta ley se efectúan referencias a los servicios de salud se considerará incluido el órgano o la entidad gestora de los servicios sanitarios de la Administración General del Estado, así como el órgano competente de la comunidad autónoma cuando

⁶⁰ Siguiendo el propio art. 150 (RDLRL) además, el propio órgano competente para acordar la incoación del expediente, lo será también para nombrar Instructor del mismo y decretar o alzar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación.

su correspondiente servicio de salud no sea el titular directo de la gestión de determinados centros o instituciones”.

En todo caso, el órgano instructor deberá ser un funcionario de carrera perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado, salvo que la complejidad o trascendencia de los hechos así lo exija, en cuyo caso podrá nombrarse a un Secretario que tenga así mismo la condición de funcionario⁶¹.

2- Fases

La LPAC establece las bases comunes a cualquier procedimiento, incluido el sancionador, pues así lo establece desde su artículo primero: “la presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador”. La herramienta que emplea para introducir las diferentes matizaciones que deben regir al procedimiento sancionador es la inclusión de especialidades concretas a lo largo de las diferentes fases, que son comunes a cualquier procedimiento: iniciación, instrucción y finalización ⁶². Cabrá también la simplificación de trámites previsto en el art. 96.5 de la LPAC cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve sin que quepa oposición por parte del inculpado y que en todo caso contara con los preceptivos tramites de audiencia y de alegaciones para la defensa del interesado.

Dentro de las especializadas en materia sancionadora, hay algunas que las distinguen del procedimiento ordinario: por un lado, que la fase de iniciación se produce siempre de

⁶¹ Sobre la categoría del órgano instructor, que no puede ser inferior al del infractor, la STSJ GAL 3731/2017 determinó que la categoría es respecto al nivel consolidado y no al efectivamente ejercido.

⁶² Parte de la doctrina consideran la ordenación una fase del procedimiento, pues así está contemplada en la LPAC, otra la omite pues no es una fase obligatoria de todo procedimiento y no interviene el interesado en ella, siendo más una recopilación de reglas que rigen durante toda la tramitación y no en un concreto momento, es decir, se trata más bien de la serie de actuaciones que realiza la administración para que el procedimiento se resuelva correctamente y en plazo.

oficio (art. 63.1); por otro, la expresa diferenciación entre el órgano instructor y el que resuelve, como ya habíamos adelantado⁶³.

2.1- Iniciación

Siguiendo con la fase iniciación, el art. 63 obliga a notificar la incoación de dicho procedimiento al inculcado “cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean” aunque excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que será notificada posteriormente.

En la búsqueda de un procedimiento lo más transparente posible, el acuerdo de iniciación contendrá una serie de elementos mínimos tales como: Identificación de la persona o personas presuntamente responsables; los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción; la Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos⁶⁴; el Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le

⁶³ A este tenor, resulta interesante la STC 231/1998, de 1 de diciembre que anuló cuatro sanciones disciplinarias por incurrir en un vicio invalidante la participación activa del Concejal que instruyó las respectivas causas en el Pleno que debía imponer la sanción. Relata el Tribunal que este no solo tomó la palabra para exponer los hechos, si no adquirió un papel protagonista instando a sus miembros, y en concreto a quienes contradecían sus argumentos, a imponer la sanción más gravosa. No obstante, como señala REBOLLO (2010: p. 470), citando diversas sentencias, en ocasiones los Tribunales han permitido este solapamiento.

⁶⁴ La recusación se regula en el art 24 de la LRJSP siendo motivos para promoverla: el interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado; tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato; la amistad íntima o la enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior; haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate; tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

atribuya tal competencia (también se prevé la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad); las medidas de carácter provisional que se vayan a adoptar; la indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

Según dispone el art. 28 del RD 33/1986, el órgano competente para incoar el procedimiento podrá acordar previamente la realización de una información reservada en herencia del art. 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882 y en consonancia a su art. 269, que dicta que el funcionario “a quien se hiciese la comprobación del hecho denunciado procederá, o mandará proceder, inmediatamente”, a excepción de que la denuncia fuera manifiestamente falsa, añadiendo la posibilidad de que el funcionario incurriese en responsabilidad si la desestimase indebidamente (que no si la estimase temerariamente). No obstante, asentada jurisprudencia en materia sancionadora ha venido a consagrar esa facultad discrecional del instructor en tanto competente para apreciar si existe base legal suficiente en los hechos manifestados por el denunciante.

Pero nada nos dice la Ley sobre las garantías que deben regir este periodo previo a la iniciación, una vez que el Órgano competente tiene conocimiento sobre los hechos, sobre los principios o normas que basara su decisión de incoar o no el procedimiento, tampoco se señala nada sobre la responsabilidad del denunciante que incurre en temeridad o en falsedad (más allá de que pueda articular su víctima un procedimiento paralelo por su cuenta).

En una sociedad ideal la mera incoación de un procedimiento sancionador es un acto de trámite que no prejuzga su finalización y por tanto no conculca ningún derecho sobre el inculpado, pero en la sociedad presente, como señala GONZÁLEZ-VARAS (2005: p. 86), la denuncia se articula como un medio de resolver conflictos, y la actuación administrativa puede verse influenciada por factores exógenos, entre los que no son descartables los encaminados a establecer buenas relaciones tanto con el colectivo de pertenencia del denunciante como del propio infractor, pues aun incoando el expediente

por ser palmaria la falta, podrían introducirse en su tramitación elementos invalidantes tales que la dejaran sin efecto en instancias superiores y sobre esta responsabilidad que dinamita el sentido de la herramienta sancionadora, no existen disposiciones específicas⁶⁵.

2.2- Instrucción

Será en la fase de instrucción es donde tiene lugar la serie de actuaciones encaminadas a comprobar los hechos alegados. En esta fase se practican las pruebas, se piden los informes y tiene lugar el trámite de audiencia. El trámite de audiencia es la espina dorsal de este tipo de procedimientos en cuya inobservancia el proceso se declarará nulo por haberse prescindido de un trámite esencial ⁶⁶. Así lo establece la asentada doctrina del Tribunal Supremo que ha venido diferenciando la omisión de este trámite en el procedimiento sancionador (que en todo caso produce nulidad absoluta) con la omisión en el resto de procedimientos (que solo producirá nulidad absoluta cuando de forma material y efectiva produzca indefensión del afectado por la actuación administrativa)⁶⁷. El resto de tramites, que debieran valer para la garantía de un proceso justo, no se observan importantes, en virtud de ese principio *in dubio pro actione* que impregna todo procedimiento administrativo. Pues se sigue la doctrina introducida por el Tribunal Constitucional (ATC 320/1986 de 9 de abril) “no toda irregularidad procedimental, como no toda irregularidad procesal, constituye una violación” de los derechos constitucionales, sino sólo aquéllos que efectivamente impidan ejercer los derechos de defensa con todas las garantías.

Y es que es precisamente ese carácter rector que rige esta fase la que la hace más sensible a interferencias y por ello el legislador le dedica más desarrollo y la reviste de más garantías que al resto de fases.

⁶⁵ En la nota 9, vimos un claro ejemplo de ello en caso de un funcionario interino habilitado nacional sancionado por causas varias después de haber redactado un informe desfavorable a los intereses políticos de la Corporación, en cuya actuación colaboraron incluso personal adscrito a otras entidades locales de influencia (STSJ BAL 673/2011).

⁶⁶ Destaca a este tenor la ejemplificación que de su importancia hace Gordillo (2013) citando a Wade & Philips «Hasta Dios mismo no sentenció a Adán antes de llamarlo a hacer su defensa. ¿Adán – dijo Dios- dónde estabas tú?, ¿no has comido del árbol del que no debías hacerlo?».

⁶⁷ Entre otras, la STS 1676/2005 de 16 de marzo de 2005.

Sobre los riesgos que operan en esta fase, GONZÁLEZ-VARAS (2005: p. 88) nos trae la STS 1208/2000 de 18 de febrero donde se nos relata una escabrosa historia para arrinconar a una Docente universitaria después de sucesivas propuestas de expedientes sancionadores que, o no prosperaron, o no llegaron ni a incoarse. El caso no tiene por eje materia disciplinaria, sino el recurso contra un Acuerdo del Consejo de Departamento de Arquitectura y Construcciones Navales de la Universidad Politécnica de Madrid, a la que el Tribunal le reprocha su maquinación fraudulenta para amparar y legitimar una situación injusta y sostenida en el tiempo contra la citada docente en instancias judiciales.

A este respecto, el panorama que nos describe Alejandro Nieto a través de GONZÁLEZ-VARAS (2005: p. 89) no es nada alentador: “para las Administraciones Públicas ofrece el Derecho administrativo sancionador una cobertura ideal para el abuso y la arbitrariedad, para las represalias políticas y personales y para la extorsión más descarnada. La potestad sancionadora —cuando quiere y puede ejercerse— no es otra cosa que la legitimación de la violencia del poder”. Habrá pues que esforzarse por ser mejor que las generaciones pretéritas e inculcar mejores valores en las venideras.

2.3- Finalización

El procedimiento finaliza con la decisión adoptada que se cristalizará en una sanción o no, según se considere administrativamente reprochable la actuación encausada, sin perjuicio de cumplir con la obligación de dar cuenta al Ministerio Fiscal si se deducen de los hechos potenciales indicios de responsabilidad penal (lo que conlleva la automática suspensión del proceso administrativo hasta la resolución de la causa judicial) ⁶⁸.

La LPAC es muy garantista con las especialidades en materia sancionadora contenidas en esta fase a la que le dedica dos extensos artículos (arts. 89 y 90). La propuesta de resolución (caso que se observen motivos de infracción, pues de lo contrario comporta el archivo de las actuaciones sin más trámite para una serie de supuestos tasados pero lo suficientemente amplios e inclusivos) debe ser notificada a los interesados y contener el

⁶⁸ Sobre la suspensión en el procedimiento administrativo resulta ilustrativa la STS 1659/2002 de 8 de marzo que analizaremos en el apartado de prescripción.

plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes en defensa de los propios intereses; así como los hechos considerados probados y su exacta calificación jurídica; la valoración de las pruebas practicadas (con especial motivación de aquellas que haya servido de fundamento básico de la decisión); las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado; y la sanción impuesta.

La resolución definitiva no podrá aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que, o bien la infracción o bien la sanción, revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculcado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

El procedimiento sancionador se distingue del resto porque sus resoluciones, en vía administrativa, no son ejecutivas hasta que no se hayan agotado los recursos en dicha vía o no se hayan interpuesto estos en plazo. Y dentro de esta casuística excepcional, el procedimiento disciplinario se distingue a su vez porque permite suspender cautelarmente la ejecución si el interesado manifiesta su intención de interponer recurso contencioso-administrativo. La cual finalizará si no lo interpone en el plazo previsto; o habiéndolo interpuesto, no lo solicite en vía judicial o el órgano judicial no lo aprecie necesario.

Se establece también la posibilidad de articular un procedimiento complementaria cuando la actuación del funcionario haya causado un perjuicio a la administración (art. 90.4) y la indemnización no haya sido determinada en el expediente disciplinario. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, sin que implique reconocimiento voluntario de la responsabilidad del inculcado.

3- Medidas cautelares

Las medidas cautelares o provisionales se recogen en el art. 56 de la LPAC que brinda un amplio margen de maniobrabilidad para adoptarlas antes del inicio del procedimiento (en cuyo caso el órgano competente para adoptarlas será el de instrucción) o durante el transcurso del mismo (en cuyo caso lo será el que deba resolver), en todo caso, deberán ser motivada y resultar necesarias y proporcionadas y podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento. Se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente, sin perjuicio de lo establecido para la suspensión de la ejecución de las resoluciones que ya hemos adelantado, pero vamos a analizar con más detalle ⁶⁹.

La suspensión provisional del funcionario, puede acordarse tanto cuando el funcionario esté sometido a un procedimiento disciplinario como cuando tenga la condición de investigado o procesado en un procedimiento judicial penal, con ello, tal y como argumentó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (STSJ MU 1545/2018), pretende evitarse “la posible reiteración en la conducta delictiva o la destrucción u ocultación de pruebas relevantes”, a la vez que se preservar la credibilidad de la institución en la que se presta servicios, pues su menoscabo atenta contra los intereses generales y supone el descrédito para la imagen de la Administración en su conjunto y una pérdida de la confianza en ella depositada por parte de los ciudadanos. Esta suspensión provisional de funciones puede acordarse cuando el funcionario esté sometido a un procedimiento disciplinario, o bien cuando tenga la condición de investigado o procesado en un procedimiento judicial penal. “Tampoco es exigible la concurrencia de la prisión provisional en la causa penal, para establecer la suspensión provisional de funciones, pues ni la condición de procesado ni la de investigado conllevan necesariamente la privación provisional de libertad del encausado” (STSJ MU 1545/2018).

⁶⁹ Una medida provisional a adoptar diferente a la suspensión, es el traslado, el cual debe ser manejado con cuidado tal y como dimana de la SJCA 704/2018 de 09/05/2018, en cuyo caso el Juez estimó el recurso de una *mosso d'esquadra* que había vertido una serie de insultos contra una Autoridad en una red social, por lo cual fue provisionalmente adscrita a otro Servicio; en este caso el Juez observó que no existía un nexo entre la infracción a evitar y la media provisional impuesta y por lo tanto no podía ser conforme a derecho.

En cuanto a la duración de esta suspensión, el art. 98.3 de la TREBEP lo tasa de forma clara y taxativa por un máximo de seis meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado y siempre que permanezca viva la vía administrativa (tal suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, pero en ese caso será el juez quien la decrete). Dado que el TREBEP (art. 90.1) establece que “la suspensión determinará la pérdida del puesto de trabajo cuando exceda de seis meses.”, debe entenderse que, mientras dure esta suspensión provisional, no cabe la pérdida del puesto de trabajo.

Por lo tanto, es plenamente encajable esta suspensión provisional con la presunción de inocencia proclamada en art. 24.2 de la Carta Magna “pero siempre que la misma responda a las exigencias del servicio público y la resolución administrativa en que se acuerde se encuentre fundamentada en derecho”⁷⁰.

4- Principios y garantías del procedimiento

Le son de aplicación todas las inherentes al procedimiento general con un mayor grado de vinculación y atención como vimos en la obligatoriedad del trámite de audiencia. Viene así a configurarse un procedimiento garantista en favor de los derechos del inculcado que en todo caso contará con presunción de inocencia (o no culpabilidad, al menos) mientras no se demuestre lo contrario, recayendo por tanto el peso de la prueba en el acusador, frente a lo cual podrá, además, alegar y presentar las alegaciones y pruebas que en su defensa estime pertinentes⁷¹.

⁷⁰ QUINTANA (2009: p.358) citando las Sentencias del Tribunal Constitucional: 66/1994 y 108/1994, de 6 de junio y 26 de noviembre.

⁷¹ Las principales consecuencias de este principio de presunción de inocencia radican en la necesidad de aportar una prueba que en efecto demuestre lo alegado y que será aportado por quien en efecto alegue; siendo además preceptivo que cumpla para su obtención de todos los requisitos establecidos para ello. Aun con todo ello, será el órgano competente quien determine, a su criterio (sin perjuicio de su obligación de motivar aquellas que excluya), que pruebas son válidas o cuales tienen más peso, sin que exista vinculación legislativa alguna que le obligue a tomar en consideración la totalidad de las pruebas presentadas (REBOLLO, 2005: p.45).

Además de la obligación de reseñar explícitamente los hechos encausados en párrafos separados y numerados, una vez fijados estos no pueden ser modificados a lo largo del procedimiento, pues se quebrantaría el principio acusatorio que rige cualquier Estado de Derecho.

Sobre la posible concurrencia de sanciones (art. 31 de la LRJSP), implica que “no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente”, ello siempre que nos encontremos ante una misma identidad que puede manifestarse a través de tres dimensiones:

- *subjetiva*, la naturaleza del sujeto tiene que ser plenamente coincidente⁷²;
- *fáctica*, los hechos enjuiciados tienen que ser los mismos y no debe confundirse con la mera acumulación de hechos punibles⁷³;
- y *causal*, las medidas sancionadoras no pueden concurrir si responden a una misma naturaleza, es decir, si participan de una misma fundamentación teleológica⁷⁴.

Este principio de *non bis in ídem* ha sido de especial garantía y protección para el Tribunal Constitucional⁷⁵ por entenderlo comprendido dentro de los principios de legalidad y tipicidad del art. 25 de la Constitución, pero su interdicción, está limitada a esas concretas causas, más allá de las cuales es plenamente aplicable la sanción penal y administrativa, tal y como emana de la magistral explicación de Tribunal Supremo sobre el procedimiento a seguir en la sentencia 507/2016.

De ella se deduce que el principio de *non bis in ídem*, proclama que “en caso de concurrencia de la administración sancionadora y el sistema penal en la depuración de una conducta, la primera debe cesar en su investigación y depuración hasta que acabe el proceso penal”, en caso de que al tiempo del enjuiciamiento penal ya se hubiera dictado la sanción administrativa, el órgano penal deberá tener en cuenta la sanción impuesta a fin de evitar la medida de culpabilidad (principio de preferencia de la jurisdicción penal

⁷² STS 6095/200 de 12 de julio de 2001, que rechaza el argumento de vulneración del principio *non bis in ídem* en tanto el reproche penal recayó en el ingeniero técnico y la sanción administrativa en la constructora.

⁷³ De capital relevancia la célebre sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1990 sobre esta cuestión.

⁷⁴ Entre otras, la explicación dada en STSJPV 39/2016, de 11 de marzo.

⁷⁵ Véase la sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de enero de 1981 (BOE núm. 47 de 24 de febrero).

y principio de culpabilidad). “La interpretación consagrada da principio es acorde con la función que corresponde al orden penal de la jurisdicción que plantea numerosas situaciones de actuación conjunta sancionadora con la administración, particularmente en la denominada sociedad de riesgos, en los que convergen bienes jurídicos por el orden penal de naturaleza colectiva en áreas fuertemente reguladas por la administración”.

De esta manera se consigue equilibrar el reproche administrativo y penal sin que el infractor vea agravada su pena por esta doble concurrencia. Siguiendo con el procedimiento, aunque el TREBEP no hace mención explícita, las sanciones disciplinarias firmes quedan anotadas en su expediente personal y se cancelan, de oficio o a instancias del interesado, transcurrido un periodo de tiempo tasado por la normativa correspondiente, transcurrido el cual no podrá ser tenido en cuenta para alegar reincidencia en infracciones posteriores.

También hay que destacar que mientras opera la suspensión provisional, el funcionario, percibe tanto las retribuciones básicas como las familiares por hijo a cargo (si le correspondieran)⁷⁶ y este será de abono para el cumplimiento (en su caso) de la suspensión firme. Además, “cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión” (art. 98 TREBEP).

Otra cuestión controvertida es el principio de analogía que, aun recogido como principio informador en el art del 4.1. del Código Civil (Real Decreto de 24 de julio de 1889)⁷⁷, queda vetado para el ámbito infractor y sancionador mediante el art. 27 de la LRJSP⁷⁸ por incumplir la propia esencia del principio de tipicidad referido en el citado artículo. En

⁷⁶ La redacción e implicaciones del art. 21 del Real Decreto 365/1995 varía otorgándole (a los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado) el derecho a percibir el 75% de su sueldo, trienios y pagas extraordinarias, así como la totalidad de la prestación económica por hijo a cargo, excepto en caso de paralización del expediente imputable al interesado, que comportará la pérdida de toda retribución mientras se mantenga dicha paralización.

⁷⁷ “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”. La doctrina entiende la analogía como un método de autointegración que descubre un derecho preexistente.

⁷⁸ “Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

concreto, tal y como se manifestó en STC 52/2003, de 17 de marzo, se establece la interdicción *in peius* en debida cuanta de que, especialmente, en el ejercicio de las potestades sancionadoras, ésta la Administración sometida al principio de tipicidad, como garantía material, “en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a las normas sancionadoras y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem*, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan”.

5- Plazos, Silencio y caducidad

La norma general contenida en el art. 21.3 de la LPAC, establece que el plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento con carácter general es de tres meses, salvo que una norma establezca lo contrario (art. 21.2 de la LPAC). De establecerse, estipula el mismo precepto, no debe ser este superior a seis meses salvo que se motive la necesidad de establecer uno mayor. Así lo hace, al menos en la parte modificadora, no en la motivadora, la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. al imponer, como plazo para resolver un procedimiento abierto contra los funcionarios de la Administración General del Estado, un tope de doce meses.

Por su parte el art. 49 del RD 33/1986 establece para las sanciones que se impongan se ejecutan en un plazo máximo de un mes, salvo causa justificada y salvo las excepciones contendías en los artículos siguientes.

Ni el TREBEP ni el Estatuto Marco se pronuncian al respecto. En ambos casos hay una explicación plausible, debido a que ambas legislan sobre una horquilla amplia de realidades, a razón de materia y de territorio y son las disposiciones particulares de cada caso las que regulan los aspectos más concretos del procedimiento, no obstante, para estos funcionarios, les será de aplicación supletoria lo dispuesto en el RD 33/1986.

En cuanto al cómputo de plazos, constituye el *dies a quo* el día del acuerdo de incoación del expediente (art. 21.3.b) de la LPAC), y no las "actuaciones previas"; y constituye el

dies ad quem del mismo cómputo, no aquél en que se dicta la resolución sancionadora, sino el de notificación de la misma o su intento en los términos previstos en los arts. 30, 40 y ss de la LPAC (SAN 3432/2009 de 18 de junio y STS 4789/2009 de 14 de julio de 2009 entre otras). ES

Por lo que se refiere al instrumento del silencio administrativo, este viene regulado también en la LPAC y supone la estimación o desestimación tácita que la ley liga a la falta de resolución de la Administración respecto de un procedimiento, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido para ello. El art. 25.1.b) se refiere a aquellos procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, en cuyo caso establece que se producirá la caducidad, cuya declaración ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95, estos son: que la inactividad del interesado (del que, sin perjuicio de otros, siempre será el inculpado) no tendrá más efectos que la pérdida del derecho sobre el referido trámite; que no producirá por sí sola la prescripción ni interrumpirán el plazo de prescripción; y que no será aplicable en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

Es por ello que en el procedimiento disciplinario tiene más sentido hablar de caducidad, que fue una herramienta heredada de otros procedimientos no exenta de controversia pero que la Sentencia 3466/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León no nos deja hoy lugar a dudas sobre la corrección de su introducción en el derecho disciplinario: “se ha de comenzar por expresar que la aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos disciplinarios es hoy una cuestión pacífica, aunque se cuestionó en momentos precedentes, y ello desde que la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2006 (seguida por otras posteriores, como es la de 13 de mayo de 2008) considera aplicable dicho instituto de la caducidad a los procedimientos disciplinarios”.

En todo caso, la seguridad jurídica impone el deber de plegarse a unos criterios legalmente tasados para calcular los términos dentro de un procedimiento, para ello la Ley es explícita y taxativa, y no da lugar a interpretaciones (STSJ CV 10089/2014). Y es por tanto la caducidad una institución nacida esencialmente para salvaguardar dicha seguridad jurídica, garantizando un procedimiento sometido al principio de celeridad, impulsado de

oficio en todos sus trámites (en el sentido del art. 71 de la LPAC) de tal manera que no se produzca una demora injustificada en cualquier procedimiento y especialmente en aquellos de materia disciplinaria.

En vía de recurso (reposición o alzada) no opera la caducidad ni la prescripción (que veremos a continuación). Ya que en estos casos el legislador y a jurisprudencia entienden que ya ha habido una resolución sancionadora en vía administrativa, aunque esta no sea firme (STS 6290/2005 de 19 de octubre de 2005).

6- Prescripción ⁷⁹

La prescripción⁸⁰ de las faltas comienza a contarse desde que se hubieran cometido (o desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas) y el de las sanciones, desde la firmeza de la resolución sancionadora. En cuanto a los plazos, el TREBEP (en concordancia con el art. 30 de la LRJSP) estipula en su art. 97 que las infracciones muy graves, así como sus consiguientes sanciones, prescribirán a los tres años (que el Estatuto Marco⁸¹ amplía a cuatro y el RD 33/1986⁸² de los funcionarios civiles amplía hasta seis años, para ambos casos), las graves a los dos años y las leves a los seis meses según se trate de infracción o, hasta un año, en el caso de las sanciones (el RD 33/1986 lo reduce a un mes y el Estatuto Marco lo homogeniza a seis meses). Si durante el trascurso de la instrucción del procedimiento se observase la existencia de fundados indicios de criminalidad, se dará cuenta al Ministerio Fiscal y se dejará en suspenso el procedimiento hasta que se resuelva la vía jurisdiccional (art. 94.3 del TREBEP)⁸³.

⁷⁹ De los casos analizados en el periodo enero 2005 a mayo 2020, en la AGE solo prescribieron tres expedientes. Uno relativo a una falta muy grave de incompatibilidad (2017), una falta grave de desconsideración a los compañeros (2017) y otra leve de negligencia en el desempeño (2018).

⁸⁰ Téngase en cuenta que este plazo también opera en los casos en los que los funcionarios se encuentran en situación distinta de la de servicio activo (art 10 del Real Decreto 33/1986,) que impida la inmediata aplicación de la sanción.

⁸¹ En sus art. s 72.6 y 73.4 para infracciones y sanciones, respectivamente.

⁸² Art 20.1 para toda prescripción referida a la infracción y 21.1 para las sanciones respectivas.

⁸³ No se suspende todo procedimiento que opere sobre el sujeto, sino solo aquel que verse sobre el mismo objeto o contenido.

Así se puede ver en el recurso interpuesto por unos funcionarios de prisiones que se resolvió finalmente en STS 1659/2002 de 8 de marzo sobre unos hechos que se remontaban a marzo 1978, cuando los tres imputados trabajando en el Centro de Detención de Hombres de Carabanchel, cometieron una sucesión de delitos, de similar naturaleza: lesiones de diferente gravedad, coacciones e imprudencia temeraria con resultado de muerte. Se incoó procedimiento disciplinario y se informó al Ministerio Fiscal paralizándose la vía administrativa automáticamente en ese momento. La Audiencia Provincial de Madrid emitió sentencia en 1988, que fue ratificada el Tribunal Supremo en 1990, condenado a los autores en material penal. Finalizado el procedimiento penal donde se declararon ciertos los hechos, se inicia el procedimiento disciplinario alcanzado su respectiva resolución con fecha de 9 de junio de 1994, la cual fue impugnada y desestimada por la Audiencia Nacional en 1997, contra la cual se interpone recurso de casación en el Tribunal Supremo aduciendo, entre otras cuestiones, la prescripción de las infracciones, ignorando los recurrentes en su argumentación la debida suspensión que rige los plazos de prescripción mientras se resuelve la vía penal. Observamos aquí un caso extremadamente dilatado en el tiempo que si en embargo quedaba sujeto a los términos y plazos marcados por la Ley.

De especial importancia, también, como opera la prescripción sobre la comisión de faltas continuadas, esto es que no comienza a computar hasta que cese el dolo y la explicación se halla en la explicación dada por los Magistrados del Tribunal Supremo (STS 3876/2019) en su sentencia de 4 de diciembre de 2019 sobre la pluralidad de conductas de igual tipo, pues en estos casos no se trata de una serie de infracciones singulares o individuales, sino de un modo de comportarse y por tal, debe considerarse como una unidad mantenida en el tiempo que no puede nacer y morir en cada uno de las jornadas agregadas que lo componen.

7- Cuestiones finales

El fin de cualquier procedimiento es alcanzar una resolución, sin óbice de otras formas de finalización, incluido los pactos y acuerdos. El procedimiento disciplinario no se interrumpe ni aun cuando hayan desaparecido las causas que lo motivaron o se haya perdido (por otra causa) la relación funcional, tal y como observó el Tribunal Superior

de Justicia del País Vasco (STSJ PV 3655/2018) sobre un funcionario que ejercía una actividad mercantil sin haber pedido la compatibilidad ni haber justificado después las meras tareas de gestión que aducía realizar. En el transcurso del procedimiento solicitó, y le fue concedida, una incapacidad jubilándose más tarde, ambos actos fueron impugnados y revocados, momento en el que se alza la suspensión y se impuso efectivamente la sanción consistente en suspensión de funciones durante dos años a lo que el sancionado recurrió en base a que la sanción le fue impuesta cuando no ostentaba la condición de funcionario.

Argumenta el Tribunal que el hecho de ostentar, en ese concreto momento, la condición o no de funcionario, carece en sí de trascendencia porque la responsabilidad no se extingue, *ceteris paribus*, con la pérdida de la condición funcionarial, sino en combinación con la propia naturaleza de la sanción a imponer. Hay por tanto sanciones que únicamente pueden cumplirse en el seno de la relación de servicios (como la suspensión o el traslado de centro de trabajo), pero existe otra categorización (como la privación de sucesivos nombramientos o una multa) que la ausencia de relación funcionarial en ese momento no es óbice para su imposición y cumplimiento. De hecho, continúa el Tribunal con su argumentación, “la norma no extingue la responsabilidad por hechos cometidos siendo funcionario por la pérdida de aquella condición”, sino que lo que sucede es que tal efectividad no puede materializarse, lo cual es cosa diferente. Pues como sucede en el caso que conoce el Tribunal, los efectos de esa imposibilidad material desaparecieron (porque tanto la resolución de incapacidad como la jubilación, en este caso, fueron anulados), por lo que de haberse realizado la interpretación restrictiva que alegaba el recurrente se hubiera producido una adulteración del propio propósito sancionador, pues hubiera quedado la infracción sin consecuencias para su actor.

Esta argumentación se da de bruces con la realidad interpretativa que la AGE (o al menos parte de ella) hace en la tramitación de sus procedimientos sancionadores abiertos; pues al menos 25 fueron cerrados en falso (archivados) por razonamientos potencialmente reversibles. Existen cuatro casos más que se despachan con sendos genéricos “extinción de la responsabilidad” o “inimputabilidad”, pero tenemos otros con razones más concretas. Así vemos como tres lo fueron debido a la declaración de incapacidad del funcionario infractor aun siendo faltas catalogadas como muy graves (incompatibilidad, acceso ilegítimo a la base de datos de la AEAT y acoso laboral); diecisiete por jubilación,

cinco de ello no nos explicitan la infracción cometida, pero ocho eran por falta muy grave de incompatibilidad, dos por incumplimiento de la jornada (sin especificar su gravedad); otro por desobediencia al superior jerárquico y otro más por ocasionar daños materiales a las instalaciones del servicio; dos faltas muy graves de incompatibilidad en el mismo sujeto fueron archivadas por la propia renuncia del infractor, que en este caso era personal laboral en el exterior, pero consecuencias diferentes se hubieran producido de tener una relación funcional⁸⁴.

Volviendo a la cuestión general del procedimiento sancionador y para finalizar este apartado, tal y como señala QUINTANA (2009: p. 309), carecería de toda lógica construir una serie de principios y herramientas (tales como los principios de tipicidad, legalidad, proporcionalidad, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, la interdicción de la arbitrariedad, *non bis in ídem*, etc) que hicieran de contrapeso a las prerrogativas de la Administración si luego se le permitiera imponer una sanción prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello. *Nulla poena sine iudicium*, pero no cualquier *iudicium*, sino aquel que se expresa revestido de los principios elementales que le son inherente a través de un procedimiento que está tasado a fin de conservar las máximas garantías en la objetividad de la actuación administrativa.

Para ilustrar este extremo nos sirve de ejemplo la sentencia 10443/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, donde se estimó el recurso de un trabajador de limpieza viaria por parte de Limpieza y Medio Ambiente de Getafe S.A. Municipal contra su despido que, por haberse prescindido del procedimiento de forma flagrante en todos sus extremos, fue declarado nulo en todos sus extremos, el procedimiento sancionador incoado contra él.

Es por tanto el orden jurisdiccional el garante del procedimiento, o como desarrolló la STSJ de Madrid 2480/1999 de 13 de marzo, “hay que señalar que en materia disciplinaria, son principios reiteradamente sentados por la doctrina del Tribunal Supremo, que si bien la Administración califica los hechos constitutivos de falta y aplica la sanción que estima

⁸⁴ La separación del servicio implica la prohibición de facto de concurrir a pruebas selectivas en base al art. 56.1.d) del TREBEP.

procedente, es la Jurisdicción Contencioso- Administrativa la que debe controlar, en primer lugar, los aspectos procedimentales para impedir una posible indefensión del inculcado y en segundo término, debe comprobar también si los hechos imputados han quedado debidamente probados, si tales hechos son constitutivos de una falta disciplinaria, si han sido debidamente calificados, y si la sanción aplicada, en suma, es proporcional a la falta cometida según las circunstancias, para mantenerla, atemperarla o revocarla según los casos”.

VI.- CONCLUSIONES

El fundamento del procedimiento sancionador es verificar y corregir los comportamientos antijurídicos de los empleados públicos que son, a fin de cuentas, integrantes estructurales de la Administración, brazo ejecutor de la voluntad del Estado. Es por la importancia que estos agregados tienen en la configuración de las entrañas mismas de la configuración estatal que sus actuaciones pueden traspasar el mero reproche disciplinario cuando su falta incurre en actuaciones realmente perniciosas para la salvaguarda de la propia credibilidad de la Institución en la que prestan servicios en particular, y del interés público en general.

La propia evolución del sistema obliga a este a elevar sus niveles de transparencia en sano equilibrio ⁸⁵. Pues no consiste en producir datos, si no en informar sobre aquellas cuestiones que pueden resultar pertinentes para el control de la Administración por parte de los administrados. Hemos visto como aún con grandes avances, existen profundas carencias por, quizás, una endémica baja calidad democrática o una sencilla falta de costumbre, en todo caso perspectivas no excluyentes. Se observa por ello la necesidad de seguir educando a la ciudadanía a fin de seguir presionando para hacer efectivo ese acceso a la información y esa transparencia y rendición de cuentas que definen los Estados de Derecho plenamente consolidados.

En materia disciplinaria hemos analizado diversas sentencias dictadas al amparo de una variada serie de infracciones, en combinación con los datos facilitados por la AGE a razón de esta materia. Se observan procesos largos, donde no siempre los Tribunales han estado de acuerdo entre ellos, por lo que cabría pensar que la Ley no es lo suficientemente clara

⁸⁵. BIRKINSHAW (2006: p. 189) entiende la transparencia como la conducción de los asuntos públicos de forma abierta y en sometimiento al escrutinio público. Si bien es cierto podemos entender esta transmisión unilateral de información desde diversas perspectivas multitransversales: desde todas las partes del proceso o solo referido a en los resultados finales; en referencia a materias específica, aquellas estratégicas en relación a un interés concreto o a la totalidad de ellas; también puede ofrecerse la información en bruto o transmitirse tras un procesamiento previo de mayor o menor intensidad; etc.

como debiera⁸⁶. Esta tesis también queda respaldada con las anomalías observadas a la hora de vincular una concreta sanción con su respectiva infracción. Una de las causas que podría explicarlo es la profusión y solapamiento de las normas en esta materia y su excesiva ambigüedad. El hecho de que parezca que ninguna quiera legislar de verdad sobre la materia (más allá de un par de pinceladas genéricas), redundando en el problema y ampara al infractor; lo que a la larga desanima al funcionario cumplidor⁸⁷. Otra explicación posible y no excluyente es un posible sesgo corporativista dentro de la función pública que no invita a sancionar a quien tiene tu misma condición o que consideras incluso en tu misma etiqueta autoidentificativa, lo que podría explicar porqué existe una mayor preponderancia (en base al estudio preliminar de los datos de la AGE) a incoar expedientes disciplinarios a quienes tienen una relación contractual en detrimento de aquellos vinculados por nombramiento (excluida la posibilidad de que el personal laboral tenga un peor comportamiento que el personal funcionario)

Es también un procedimiento extremadamente garantista, algo alabable, pero como toda virtud lo es mientras su laxitud no la desvirtúe y pervierta terminando en la propia inutilidad del instrumento. Y es que si bien es cierto que no podemos saber la totalidad de las infracciones cometidas (con proceso sancionador o sin él) a fin de deducir cuantas de ellas incoaron sus respectivos procedimientos para en, último término, analizar (para todas las Administraciones) cuantas de estas últimas finalizaron con una sanción (y en qué tipo de sanción); de la jurisprudencia consultada podemos observar cómo, en un número mayoritario de casos, el tribunal corrigió a la baja la sanción inicialmente impuesta, hasta el punto de enfrentarse a casos flagrantes como policías consumidores habituales de droga que los Tribunales consideran plenamente aptos para patrullar calles⁸⁸.

⁸⁶ Una cosa es dar le debido margen de flexibilidad para que pueda evolucionar adaptarse y proporcionar cierto margen de apreciación, otra que quepa toda interpretación, incluida aquella que es diametralmente opuesta.

⁸⁷ En los estudios de Hood (entre otros estudios y autores) de los que se hace eco el profesor Salvador Parrado (2015) sobre el comportamiento social, se establece la importancia de no desmotivar al ciudadano cumplidor al observar la permisibilidad sobre la conducta infractora. Por tanto, es erróneo pensar que el infractor y su ilícito suponen casos aislados ajenos al resto, al contrario, dicha actitudes perniciosas tienen a la propagación hacia el resto de sujetos que, con una actitud más vigilante, serían ciudadanos cumplidores.

⁸⁸ Nos referimos en este caso a la STSJ CAT 9521/2017 ya comentada.

La Ley, ya escueta de por sí, en su laxa aplicación, lejos de velar por la legalidad y probidad de la resolución, redundante y favorece en la impunidad de los infractores; quienes pueden fácilmente aprovechar cualquier error o recodo legislativo para escapar de su responsabilidad o, al menos, ver atenuada sus penas cuanto más alto logren llegar en el periplo judicial. Podríamos suponer en base a esta idea de que los infractores ya son conocedores de esta dinámica, y que por lo tanto las resoluciones judiciales consultadas, que son, en definitiva, recursos que los infractores interponen, representan un número desproporcionado comparativamente con el resto de las cuestiones del orden contencioso administrativo (o respecto de otros procesos donde los jueces no se muestren tan magnánimos)⁸⁹. En todo caso, el recurso sirve al infractor de instrumento para dilatar casi infinitamente su proceso, algo muy importante cuando la sanción en juego conlleva la pérdida de la condición de funcionario (o al menos del empleo, en el caso de laborales).

Se observa en la práctica una reticencia en sancionar severamente, especialmente para separar al funcionario de su puesto que solo una empatía corporativista mal entendida puede explicar⁹⁰. La inamovilidad del puesto que caracteriza a los funcionarios públicos

⁸⁹ Del total de expedientes ofrecidos por la AGE, solo 29 reseñan estar en vía de recurso. No obstante, la falta de estandarización de los datos no invita a pensar que esos reflejen la totalidad de los recursos abiertos.

⁹⁰ Podríamos establecer una dinámica de estudio basada en el equilibrio de Nash (dentro de la teoría de juegos) por el cual el órgano incoador puede optar por dos estrategias: hacer “la vista gorda” y sostener una conducta ajena que, aunque puede perjudicar a la dinámica laboral, puede manejar (cuando deje de manejarla, desaparece la opcionalidad); o generarse un “trabajo extra” que le ocasione una enemistad manifiesta con el grupo afín al infractor con los que tiene que seguir trabajando y que pueden torpedear a su vez la dinámica laboral (abriendo una espiral sancionadora infinita), mientras le viene exigida una conducta irreproachable. Ante esta disyuntiva y desde un plano personal, elegir la permisibilidad es la opción más cómoda en la que además influyen otros factores psicológicos como la autopercepción compartida (son un grupo- funcionarios- separados del resto de trabajadores) que sirve además de sustento para la legitimación de la decisión.

Solo así puede explicarse el caso (de entre todos los que hemos visto) de la profesora de infantil-primaria que por abusar verbal y físicamente de los menores a su cargo fue sancionada en origen con solo dos meses de suspensión, para ser finalmente trasladada (sin mayor sanción) por el Tribunal (STSJ CLM 810/2017). Cualquier persona ajena al sistema pedirá (como poco), junto con los compañeros que sufrieron su ira y que fuerzan el inicio del expediente, su cese inmediato. Pero contó con el apoyo interno (sin negar los propios hechos), por omisión o por acción, de un sector del profesorado (de ningún elemento ajeno a su condición funcional, como hubiera sido un padre/madre o algún exalumno, lo que refuerza la tesis) movidos por un sentimiento de compañerismo (autopercepción compartida). Quien la sanciona inicialmente y el propio Tribunal no la conocen, pero su conducta permisible puede explicarse en base a ese mismo sentimiento (tras, consciente o inconscientemente, establecer el camino “más cómodo” a seguir) para minimizar su falta. Es una teoría que podría comprobarse estableciendo una comparativa de las diferentes sentencias emanadas de distintos tribunales contencioso-administrativos; bastaría observar la dureza de las sentencias respecto a un proceso ordinario o cuando el proceso involucra a un funcionario, sin que quepa descartar la propia “sensibilidad” del juzgador. En todo caso la lección que emana de este supuesto de la profesora (y de otros) es que no compensa denunciar, pues además de lo infructuoso del camino, a la larga puede conllevar un estigma a soportar en el resto de tu vida laboral (seas el denunciante o el sancionador) que se explica con el visual “experimento de los monos, la escalera y los plátanos” y que explica a su vez porque ni siquiera

obedeció a una búsqueda de la debida objetividad, no debería confundirse la parte por el todo y pensar que es mero privilegio otorgado al personal al servicio público ⁹¹. Es por ello que esta separación del servicio está plenamente validada cuando su titular ha menoscabado el principio elemental que su inamovilidad pretendía proteger.

En un intento de cumplir con las debidas garantías propias de un Estado de Derecho nos hemos dado un régimen disciplinario extraordinariamente rígido y encorsetado en detrimento de la efectividad, como exigencia de los intereses públicos, que debe imperar en la actuación de las Administraciones públicas ⁹². Tenemos que encontrar ese equilibrio simplificando en materia legislativa ⁹³.

El interés general es el faro que debería guiar toda actuación pública. Cuando nos enfrentamos a conceptos indeterminados como este ante el que nos encontramos resulta, en ocasiones, más fácil concretar su conceptualización por aquello que no es: el interés general no es la suma de los intereses particulares, ni tan siquiera los intereses de la mayoría, ni algo ligado a la utilidad material ⁹⁴ ⁹⁵. El interés general es un valor más elevado que sobrepasa al individuo y recoge los valores ideales que queremos que nos definan como sociedad. Y no hay mayor interés general, ni mayor definición de nosotros mismos como sociedad plena y madura, que darnos un régimen disciplinario recto, justo, efectivo, eficaz y transparente en todos sus extremos.

es necesario compartir Servicio (caso del Tribunal) para sufrir, indirectamente, los efectos de la carga sancionadora.

⁹¹ PARRADO (2013: p. 137).

⁹² QUINTANA (2009: p. 356).

⁹³ Simplificación que no implica necesariamente menoscabo en la autoorganización y régimen competencial de las Comunidades Autónomas. Simplificar es quitar lo accesorio y dejar lo sustantivo de tal forma que su lectura no induzca a interpretación.

⁹⁴ LOPEZ, 2010.

⁹⁵ Desde las diferentes conceptualizaciones del pluralismo, el utilitarismo, el liberalismo, el colectivismo, etc. se ha ido configurando la faceta económica o material como una más de las diversas vertientes en las que puede manifestarse el “interés general”, que es un concepto más amplio y excluyente en donde el componente social, o incluso los componentes de los derechos de tercera generación (tales como la identidad cultural, el medioambiente, la paz, la autodeterminación, etc.) cobran cada vez más peso y relevancia. Cabe señalar a su vez, que por tanto el “interés general” no es un término inequívoco ni estático, si no una percepción subjetiva y cambiante respecto de la sociedad que lo invoca.

VII.- BIBLIO/WEBGRAFÍA

- Aguado i Cudolà, Vicenç (2012) “Responsabilidad de los empleados públicos. Competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario”. *Revista Catalana de Derecho Público*, núm.45, págs. 154-168.
- Birkinshaw, Julian; Mol, Michael. (2006). “How management innovation happen”. *MIT Sloan Management Review*, núm.47.
- Blackburn, Simón (2002). “Sobre la bondad: una breve introducción a la ética”. Traducción de Ramón Vilà Vernis. Oxford: Ediciones Paidós Ibérica.
- Coromines, Joan (1990). *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*. Madrid: Editorial.
- De Miguel Beriain, Iñigo (2017) “La responsabilidad de los empleados públicos por el incumplimiento de sus funciones”. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm.43, págs. 41-68.
- García Costa, Francisco Manuel (2011) “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”. *Revista Documentación Administrativa*, núm.289, enero-abril 2011, págs. 21-42.
- González-Varas Ibáñez, Santiago (2005) “El régimen disciplinario de los funcionarios”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm.6, págs. 83-119.
- Gordillo, Agustín Alberto (2013) “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas”. En: *Teoría General Del Derecho Administrativo*. Fundación De Derecho Administrativo. Buenos Aires.
- Gutiérrez Llamas, Antonio (2006) “Algunas consideraciones sobre el reconocimiento específico de compatibilidad de determinadas actividades profesionales de empleados públicos locales”. *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia, núm.24, 2006, págs. 41-61.

- López Calera, Nicolás (2010) “El interés público: entre la ideología y el Derecho”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm.44, págs. 123-148.
- López Benítez, Mariano (2018) “Desviación de poder y prevaricación administrativa: diferencias y entrecruzamientos”. *Nueva Época*, núm. 5, págs. 166-178.
- Marina Jalvo, Belén (2006) *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Valladolid. Lex Nova.
- Nieto García, Alejandro (1970) “Problemas capitales del Derecho disciplinario”, *Revista de administración pública*, núm.63.
- Nieto García, Alejandro (2012) *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Quintana López, Tomás (2009). “La potestad disciplinaria de las administraciones sobre los empleados públicos”. *Documentación administrativa*, núm.282-283, págs. 321-359.
- Parada Vázquez, Ramón (1993) *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Marcial Pons.
- Parada Vázquez, Ramón; Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2017) *Derecho de la Función Pública*. Pamplona: Thomson Reuters.
- Parrado Díez, Salvador; Colino Cámara, Cesar; Olmeda Gómez, José Antonio (2013). *Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada*. Tirant lo blanch: Valencia.
- Parrado Díez, Salvador (2015) *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo blanch: Valencia.
- Perello Domenech, Isabel (1994) “Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional”. *Jueces para la democracia*, núm. 22.
- Rebollo Puig, Manuel *et al.* (2005) “El Derecho administrativo en la jurisprudencia”. *Estudios sociológicos de Bogotá*, núm.7, enero-junio 2005, págs. 23-74.

- Rebollo Puig, Manuel *et al.* (2010) *El Derecho administrativo en la jurisprudencia*. Valladolid: Lex Nova
- Weber, Max (2012). *El político y el científico* [1919]. Traducción de Francisco Rubio Llorente. Madrid: Alianza editorial.

LEGISLACIÓN CITADA

- “Directiva (UE) 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada”. Diario Oficial de la Unión Europea (10 de julio de 1999), núm.175, págs. 43 a 48.
- “Constitución Española”. Boletín Oficial del Estado (29 de diciembre de 1978), núm.311, págs.29313 a 29424.
- “Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”. Boletín Oficial del Estado (24 de noviembre de 1995), núm. 281, págs. 33987 a 34058.
- “Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública”. Boletín Oficial del Estado (3 de agosto de 1984), núm. 185, págs.22629 a 22650.
- “Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas”. Boletín Oficial del Estado (4 de enero de 1985), núm.4, págs.165 a 168.
- “Ley 7/1985, de 2 de abril, de Reguladora de las Bases del Régimen Local”. Boletín Oficial del Estado (3 de abril de 1985), núm.80, págs. 8945 a 8964.
- “Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”. Boletín Oficial del Estado (31 de diciembre de 2001), núm.313, págs. 50493 a 50619.
- “Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud”. Boletín Oficial del Estado (17 de diciembre de 2003), núm. 301, págs.44742 a 44763.
- “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Boletín Oficial del Estado (de 10 de diciembre de 2013), núm. 295, páginas 97922 a 97952.

- “Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón”. Boletín Oficial del Estado (de 14 de mayo de 2015), núm. 115, páginas 41520 a 41556.
- “Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. Boletín Oficial del Estado (de 2 de octubre de 2015), núm.236, páginas 89411 a 89530.
- “Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local”. Boletín Oficial del Estado (22 de abril de 1986) núm. 96, págs. 14282 a 14295.
- “Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”. Boletín Oficial del Estado (24 de octubre de 2015), núm.255, págs. 100224 a 100308.
- “Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”. Boletín Oficial del Estado (31 de octubre de 2015), núm.261, págs. 249 a 259.
- “Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal”. Gaceta de Madrid (17 de septiembre de 1882), núm. 260, de, págs. 803 a 806.
- “Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil”. Gaceta de Madrid (25 de julio de 1889), núm.206, págs.103105 a 103159.
- “Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado”. Boletín Oficial del Estado (17 de enero de 1986), núm.15, págs.2377 a 2380.
- “Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado”. Boletín Oficial del Estado (10 de abril de 1995), núm. 85, págs. 10636 a 10643.

- “Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”. Boletín Oficial del Estado (17 de marzo de 2018), núm. 67, págs. 30813 a 30858.
- “Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”. Boletín Oficial del Estado (14 de marzo de 2020), núm. 67, págs. 25390 a 25400
- “Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado”. Boletín Oficial del Estado 40, de 15 de febrero de 1964, páginas 2045 a 2055.

JURISPRUDENCIA CITADA

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Diego Porras. C-596/14.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 5 de junio de 2018. Montero Mateos. C-677/16.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 19 de marzo de 2020. Sánchez Ruiz. C-103/18; y Fernández Álvarez y otros C-429/18.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 1/1982, de 28 de enero.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 89/1985, de 6 de junio.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 99/1987, de 11 de junio.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 73/1997, de 11 de abril.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 231/1998, de 1 de diciembre.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 52/2003, de 17 de marzo.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 187/2015 de 21 de septiembre.
- Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 104/2018, de 4 de octubre.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 1ª). Sentencia núm. 3432/2009, de 18 de junio.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª). Sentencia núm. 3162/2013, de 04 de julio.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 5ª). Sentencia núm. 2918/2017, de 21 de junio.

- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 5ª). Sentencia núm. 295/2018, de 24 de enero
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 5ª). Sentencia núm. 3813/2018, de 19 de septiembre.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª). Sentencia núm. 3709/2018, de 04 de octubre.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 5ª). Sentencia núm. 5259/2018, de 21 de noviembre.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 5ª). Sentencia núm. 187/2019, de 30 de enero.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 5ª). Sentencia núm. 850/2019, de 27 de febrero.
- Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 6ª). Sentencia núm. 402/2020, de 29 de enero.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). Sentencia núm. 1208/2000 de 18 de febrero.
- Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia núm. 6095/2001 de 12 de julio.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). Sentencia núm. 1659/2002 de 8 de marzo.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia núm. 6290/2005 de 16 de marzo.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Sentencia núm. 1676/2005 de 19 de octubre.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Penal, Sección 1ª). Sentencia núm. 7281/2008 de 10 de diciembre.

- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia núm. 4789/2009 de 14 de julio.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Penal, Sección 1ª). Sentencia núm. 507/2016 de 9 de junio.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia núm. 3780/2017 de 24 de octubre.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia núm. 722/2019 de 7 de marzo.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Sentencia núm. 3876/2019 de 4 de diciembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid. (Sala de lo Contencioso, Sección 6ª). Sentencia núm. 2480/1999 de 13 de marzo.
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 4883/1999 de 19 de octubre.
- Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 428/2000 de 26 de enero.
- Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares. (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 673/2011 de 27 de junio.
- Tribunal Superior de Justicia de Valencia. (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª). Roj: STSJ CV 10089/2014. Sentencia núm. 971/14 de 17 de noviembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Aragón. (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 1635/2015 de 24 de septiembre.
- Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 39/2016 de 11 de marzo.
- Tribunal Superior de Justicia de Galicia. (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 3731/2017 de 31 de mayo.

- Tribunal Superior de Justicia de Galicia. (Sala de lo Social, Sección 1ª). Roj: STSJ GAL 9615/2016. Sentencia núm. 157 /2017 de 30 de diciembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Sala de lo Social, Sección 2ª). Sentencia núm. 810/2017 de 14 de marzo.
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 14829/2017 de 27 de julio.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 9521/2017 de 14 de septiembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 8ª). Sentencia núm. 10555/2017 de 25 de septiembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Social, Sección 1ª). Sentencia núm. 8025/2017 de 20 de diciembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Social, Sección 1ª). Roj: STSJ CANT 262/2018. Sentencia núm. 507/2018 de 28 de junio.
- Tribunal Superior de Justicia de Murcia. (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Roj: STSJ MU 1545/2018. Sentencia núm. 301/2018 de 16 de julio.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª). Sentencia núm. 9325/2018 de 27 de septiembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 11846/2018 de 27 de septiembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª). Roj: STSJ M 9052/2018. Sentencia núm. 679/2018 de 18 de octubre
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social, Sección 6ª). Roj: STSJ M 10443/2018. Sentencia núm. 945/2018 de 29 de octubre.
- Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Roj: STSJ PV 3655/2018. Sentencia núm. 498/2018 de 21 de noviembre.

- Tribunal Contencioso-Administrativo de Logroño (Sección 1ª). Sentencia núm. 1513/2018 de 26 de diciembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 17895/2018 de 20 de diciembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 704/2018 de 9 de mayo.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª). Sentencia núm. 2426/2019 de 8 de marzo.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 2923/2019 de 2 de abril.
- Tribunal Superior de Justicia de Castilla León. (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Roj: STSJ CL 3466/2019. Sentencia núm. 1038 /2019 de 25 de julio.
- Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 6038/2019 de 31 de octubre.
- Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. núm. 2941/2019 de 25 de noviembre.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 497/2020 de 27 de enero.
- Juzgado Número 4 de lo Contencioso-Administrativo de Alicante. Sentencia núm. 252/2020 de 8 de junio de 2020 (Procedimiento abreviado 813/2019).

LISTADO DE FIGURAS

- **Figura 1.** Peso de la AGE respecto del resto de sectores publicos en lo que se reifere al número de empleados (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de política territorial y función pública consultable en <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>).
- **Figura 2.** Expedientes sancionadores por Ministerio (enero 2005- mayo 2020) (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 3.** Cuantificación de los expedientes a tenor del número de infracciones reseñadas (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 4** Tipo de personal público (2019) (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de política territorial y función pública consultable en <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>).
- **Figura 5.** Distribución del personal según su vinculación y la institución para la que trabajan (2019) (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de política territorial y función pública consultable en <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>).
- **Figura 6.** Forma de finalización de los procedimientos relativos a la incompatibilidad en el ejercicio público (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 7.** Relación entre la sanción e infracción en los procedimientos relativos a la incompatibilidad en el ejercicio público (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 8.** Forma de finalización de los procedimientos relativos a la deslealtad institucional, con o sin lucro o beneficio, por razón del cargo. (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)

- **Figura 9.** Relación entre la sanción e infracción en los procedimientos relativos a la deslealtad institucional, con o sin lucro o beneficio, por razón del cargo (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 10.** Forma de finalización de los procedimientos relativos a la relación de servicio por incumplimiento de las condiciones del puesto. (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 11.** Relación entre la sanción e infracción en los procedimientos relativos a la relación de servicio por incumplimiento de las condiciones del puesto. (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 12.** Forma de finalización de los procedimientos relativos a las acciones que suponen un quebranto en los derechos esenciales de los individuos. (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 13.** Relación entre la sanción e infracción en los procedimientos relativos a las acciones que suponen un quebranto en los derechos esenciales de los individuos. (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 14** Número de sanciones impuestas por categorías dentro de las resoluciones sancionadoras (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 15** Tendencia en la apertura de procedimientos sancionadores por año y Ministerio (2005-2020) (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)
- **Figura 16** Formas de finalización de los procedimientos sancionadores en AGE (2005-2020) (*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de Transparencia)